

Институт Сравнительных Исследований Трудовых Отношений

Профсоюзы России: организация или пространство ?

Под.ред. В.Борисова, С.Кларка

Москва 2003

Сборник подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза

Представляемые позиции являются мнением авторского коллектива и не могут рассматриваться как официальная точка зрения Европейского Союза

Профсоюзы России: организация или пространство? / Под ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. 2003. ???с.

ISBN

В сборник включены материалы исследования «Деятельность профсоюзов в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство, политическое представительство», проведенного социологами ИСИТО и Уорвикского университета (Великобритания) в 1999-2001 гг. в восьми регионах России. В фокусе исследования – деятельность и трудности трансформации профсоюзных структур на предприятиях и областном уровне.

Рекомендуется для профсоюзных работников и активистов, социологов и всех, кто интересуется рабочим и профсоюзным движением.

©ИСИТО, 2003

©Художественное оформление
Агентство «Белый карандаш», 2003

Содержание

Вступление (Борисов В., Кларк С.)
Предисловие (Борисов В., Кларк С.)

Раздел I

Проблемы деятельности первичной организации

Козина И. Первичная организация в структуре профсоюза
Кузнецов А. Первичная организация: проблемы встраивания в профсоюзную структуру
Борисов В., Бородин И. Почему уходят первички?

Раздел II

Региональный уровень: проблемы взаимодействия и организации

Плотникова Е. Отраслевые профсоюзы: практика колдоговорной работы
Кремнева Н. Профсоюзы бюджетного сектора: отстаивание отраслевых интересов на региональном уровне
Ильин В. Членские взносы в профсоюзном пространстве

Раздел III

Различные аспекты деятельности профсоюзов

Карелина М. Региональные федерации профсоюзов в социальном диалоге
Кутейницына Т. Законотворческая практика профсоюзов на региональном уровне.
Германов И. Роль региональных трехсторонних соглашений в регулировании социально-трудовых отношений
Репринцева Е. Профсоюзы в системе охраны труда
Перфильев С. Областные федерации в избирательных кампаниях
Веселкова Н. Реформа здравоохранения и социальное самочувствие работников
Ильина М. Профсоюзный «новояз» и его роль в формировании профсоюзного пространства

Эта книга - о проблемах профсоюзного движения. Для лидеров и активистов профсоюзного движения. Вы сами знаете эти проблемы лучше, чем кто-либо другой, но в повседневной гонке никогда не было времени на их анализ, на продумывание профсоюзной стратегии. Поэтому мы предлагаем вам взглянуть на ситуацию со стороны, давая обобщенную картину и предлагая самим сделать практические выводы. Мы пользовались только профсоюзными источниками, поэтому если, на взгляд читателя, где-то чересчур критично говорится о профсоюзах, это не субъективизм исследователей или очернительство, а цитаты или обобщенные мысли, высказываемые рядовыми членами. Мы будем говорить вам нелицеприятную правду, потому что мы хотим, чтобы вы отреагировали. И чтобы стали сильнее.

Вадим Борисов

Доктор социологии
Представитель Международной Конфедерации
Свободных Профсоюзов в России и СНГ

Саймон Кларк

Профессор социологии Уорвикского университета (Великобритания)
Директор по науке Института сравнительных исследований
трудовых отношений (ИСИТО, Москва)

Предлагаемый вам «профсоюзный сборник» – второй в серии публикаций ИСИТО о структуре, организации и деятельности российских профсоюзов. В основе публикаций лежат материалы исследования «Деятельность профсоюзов в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство, политическое представительство», начатого социологами ИСИТО и Уорвикского университета (Великобритания) в 1999 г. в восьми регионах России¹. В 2001 г. вышел первый сборник «Профсоюзное пространство современной России», в котором было дано своего рода введение в суть проблем, с которыми столкнулось профсоюзное движение России. Фокус был сделан на описании и анализе процессов и проблем профсоюзной организации на уровне предприятия и региональном уровне. В сборнике «Профсоюзы России: организация или пространство», как уже видно из названия, исследователи пошли дальше и навели фокус на взаимоотношения уровней профсоюзной организации. Целью такого подхода было стремление понять реальную глубину проблемы и выяснить, насколько профсоюзы являются управляемой, монолитной организацией, и насколько это лишь набор многочисленных профструктур, объединенных единым именем.

Большое внимание авторами уделено проблеме целостности профсоюзной структуры и, что шире и важнее, проблеме единства профсоюзного движения.

* * *

Сборник состоит из трех глав, скомпонованных следующим образом.

Первый раздел посвящен описанию и анализу проблем первичной организации и ее взаимоотношений с вышестоящими уровнями профсоюзной структуры.

Ирина Козина в своей статье дает обоснование причин, объясняющих тенденцию к все большей автономности первичных организаций в структуре профсоюзной организации. Позиция лидеров профкомов, отстаивающих свою самостоятельность и неподконтрольность вышестоящим профсоюзам, раскрывается не на субъективных основаниях, а исходя из проблемного поля, которое создают работники предприятия для руководителей «первички». Именно ожидания рядовых членов и их повседневные обращения в профком с традиционными, еще с советских времен, просьбами, обуславливают приоритетность традиционных (культурно-распределительных) функций профкомов. Особый интерес представляет раздел о дифференциации первичных организаций, в котором автор увязывает степень автономизации «первичек» и их готовность выплачивать больший или меньший процент взносов с размером первичной организации, степенью «приближенности» к обкому, стабильностью предприятия и т.п.

Статья Александра Кузнецова так же, как и статья Ирины Козиной, посвящена проблемам первичной организации и ее месту в структуре профсоюзов России. Говоря о проблемах суверенизации первичных профсоюзных организаций, автор логично формулирует вопрос о том, что саботаж решений вышестоящих профсоюзных органов и «разгул суверенитетов» с точки зрения добровольного характера

¹ Исследование проводилось в Кемеровской, Ленинградской, Пермской, Самарской, Свердловской и Ульяновской областях, а также в Республике Коми и Москве.

объединения являются нонсенсом и свидетельствуют о серьезном кризисе профсоюзного движения. Анализируя процессы, протекающие в профсоюзном движении, автор пытается прийти к пониманию того, «почему профсоюзное единство все более становится вопросом исполнительской дисциплины, а не солидарности».

Вадим Борисов и Ирина Бородина в своей статье стараются на основе анализа деятельности и структурных изменений в профсоюзном движении России ответить на вопрос, «почему уходят первички?». Для того, чтобы ответить на этот вопрос, авторы рассматривают различные причины недовольства первичек деятельностью вышестоящих отраслевых и территориальных профсоюзных структур.

Во втором разделе собраны материалы, раскрывающие внутренние проблемы организации и функционирования региональных профсоюзных структур.

Материал Елены Плотниковой посвящен изучению практики колдоговорной работы отраслевых обкомов. В отличие от областных федераций профсоюзов обкомы, как правило, в меньшей степени зависят от получения доходов от профсоюзной собственности и в большей – от поступления профсоюзных взносов. Автор останавливается на формах и каналах участия отраслевых обкомов в колдоговорных кампаниях, на положительных практиках и недостатках взаимодействия обкомов с первичными организациями в ходе подготовки и заключения коллективных договоров на предприятиях.

В статье Натальи Кремневой дается достаточно полная картина деятельности бюджетных профсоюзов на региональном уровне и дается анализ их непростых отношений с областными федерациями профсоюзов, а также с местными органами власти. Предлагаются и обосновываются три модели взаимоотношений обкомов бюджетных профсоюзов и областных федераций. Участие обкомов в социальном диалоге рассматривается автором как реализация административного ресурса профсоюза; при этом самоценностью для профсоюзных работников является сам факт диалога с властью.

Статья Владимира Ильина посвящена проблемам сбора и распределения профсоюзных взносов. Автор останавливается на двух аспектах: 1) на переходе от сбора профсоюзных взносов «вручную» к безналичному перечислению через бухгалтерию предприятия и 2) на отказе от централизованного сбора и оставлении большей доли собранных средств на уровне первичной организации. Первый факт привел, по мнению автора, к закреплению зависимости финансового (и, как следствие, организационного) состояния профорганизации от благосклонного расположения администрации предприятия. Второй факт означал, что финансовая пирамида перевернулась, и ФНПР оказалась последней в цепочке получения профсоюзных взносов, что, при отсутствии рычагов реального воздействия на нижестоящие уровни профорганизации, также ведет к ее ослаблению.

Если первые два раздела во многом раскрывают внутренние проблемы организационного характера, то третий раздел книги фокусируется на

деятельности профсоюзов, направленной «вовне», в их взаимоотношениях с социальными партнерами.

В статье «Региональные федерации профсоюзов в социальном диалоге» Марина Карелина ставит вопрос о том, насколько взаимодействие социальных партнеров носит действительно партнерский характер; рассматривает причины слабости профсоюзов в социальном диалоге, дающие возможности работодателям и (в первую очередь) региональным властям устанавливать свои правила игры.

Развивая тему деятельности профсоюзов на региональном уровне, Татьяна Кутейницына акцентирует своё внимание на законотворческой практике. Поскольку профсоюзы лишены законодательной инициативы, автор отдельно рассматривает вопрос о механизме их законотворчества. Фактический материал о количестве и тематике региональных законов, предложенных профсоюзами, законов, принятыми областными законодательными собраниями, свидетельствует о том, что, за редким исключением, региональные власти и депутатский корпус не прислушиваются к голосу профсоюзов. Автор приходит к выводу о том, что нормотворческую деятельность профсоюзов можно расценивать как один из способов усиления политического статуса Федерации в регионе.

В статье Игоря Германова исследуется регулирующая роль региональных трехсторонних соглашений; дается анализ того, что реально они регулируют, а что носит декларативный характер. Автор указывает на то, что при всем сходстве внешних признаков современного процесса регулирования социально-трудовых отношений с тем, как это происходит на Западе, российские процессы отличает своя специфика, которая вносит серьезные коррективы в самую суть институтов социального партнерства. Особое внимание в статье уделяется определению сферы социально-трудовых отношений, которые подпадают под регулирование региональными соглашениями.

В статье Елены Репринцевой приводится статистика, отражающая условия труда и техники безопасности, а также производственный травматизм, являющийся следствием их состояния. Автор пишет о реформировании службы охраны труда и о том, как это отразилось на деятельности профсоюзов на федеральном и региональном уровне, а также на уровне предприятия. В статье отмечается, что состояние охраны труда зависит от двух факторов: экономического и социально-политического; при этом делается вывод о том, что повсеместное снижение расходов на охрану труда и технику безопасности связано не только с нехваткой средств, но во многом определяется низкой активностью профсоюзов в этой сфере.

Статья Сергея Перфильева рассматривает участие в выборах, как основное проявление политической активности областных Федераций профсоюзов. Несмотря на существование различных точек зрения на участие профсоюзов в политике, ни одна областная федерация не отказывалась от участия в избирательных кампаниях; автор рассматривает, насколько модель участия федераций в выборах определяется типом регионального политического режима.

Статья Натальи Веселковой содержит материал, увязывающий течение и трудности реформирования здравоохранения с социальным самочувствием работников в сфере социально-трудовых отношений. В качестве составляющих социального самочувствия, характеризующих реакцию работников на ход реформ, рассматриваются тревожность и неудовлетворенность материальным положением. Автор показывает, что помимо чисто финансовых трудностей, сопровождающих процесс реформ, негативное влияние на социальное самочувствие оказывает тот факт, что реформирование на местах проводится без четких планов и программ, а там, где они есть, они все равно не становятся достоянием гласности, что порождает слухи и противодействие нововведениям любого рода.

Работа Марины Ильиной представляет особый интерес. Хотя она не связана напрямую с темой проекта, это один из первых в России материалов, осмысливающих и анализирующих язык, которым пользуются профсоюзы «для внутреннего пользования» и для представления (позиционирования) себя в обществе. На основе анализа профсоюзной прессы, региональных газет и расшифровки интервью делается анализ того, как профсоюзный язык отражает состояние профсоюзов и каким образом это сказывается на имидже профсоюзов, их восприятии обществом. Статья интересна для тех профсоюзных лидеров и активистов, кого беспокоит имидж профсоюзов и кто стремится, чтобы общественное мнение воспринимало его позитивно.

Раздел I

Проблемы деятельности первичной организации

Козина Ирина
Самара

МЕСТО И РОЛЬ ПЕРВИЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В СТРУКТУРЕ ПРОФСОЮЗОВ

Отход от принципов «демократического централизма» и от системы распределения финансовых средств «сверху - вниз» в начале 90-х годов привели к трансформации форм социальных и организационных отношений внутри всей профсоюзной системы. Одним из важных последствий демократических преобразований в профсоюзах стало приобретение первичными организациями значительной финансовой и организационной самостоятельности². Наделение «первичек» правами «самостоятельности», по большому счету, не привело ни к укреплению позиций профкома на предприятии, ни к созданию влиятельных альтернативных образований. Совершенно определенно, что организационная система традиционных российских профсоюзов не приблизилась к нормативной модели функционирования членской общественной организации, в которой определяющую роль играют рядовые члены организации. Наиболее заметным последствием децентрализации для всего профсоюзного аппарата, в целом, явилось ослабление интеграции первичных профорганизаций с остальными звеньями профсоюзной структуры.

В то же время, основные организационные преобразования профсоюза относятся к событиям более чем десятилетней давности. Трансформация отношений внутри профсоюзной структуры продолжается. «Вольные 90-е» постепенно сменяются тенденциями централизации и в профсоюзном пространстве. Модный политический лозунг «укрепления вертикали» реализуется, прежде всего, через попытки усиления контроля вышестоящих профсоюзных органов над деятельностью первичных организаций, которые являются основными держателями жизненно важных ресурсов профсоюза: финансовых и мобилизационных. Эти попытки пока не особенно успешны, «первички» стойко отстаивают свою автономию. Именно изменение места и роли первичной организации находится в фокусе трансформации структуры

² Первичная организация является базовым организационным, структурным звеном отраслевого профсоюза. В управленческой вертикали нижнее звено представлено аппаратом первичной профорганизации (выборным органом – профкомом предприятия, во главе с председателем, который одновременно является председателем первичной организации). Председатель первичной организации, по сути, - основной субъект, осуществляющий взаимодействие внутри профсоюзной системы управления. Он выполняет функцию посредника между рядовыми членами профсоюза и всеми вышестоящими профсоюзными органами в лице региональных и центральных аппаратов управления. Поэтому далее в тексте под «первичной организацией», в основном, будет подразумеваться именно аппарат «первички», как главный субъект взаимоотношений внутри профсоюзной деятельности.

современных российских профсоюзов. Основной теоретической посылкой статьи является предположение о том, что автономность «первички» обусловлена расхождением интересов руководителей низового звена с интересами профсоюзных структур более высокого уровня, как основных субъектов профсоюзного взаимодействия. «Особые» интересы аппарата «первички» связаны с его пограничным положением в профсоюзной структуре управления. С одной стороны, они являются звеном этой структуры, с другой стороны, неотъемлемой частью трудового коллектива предприятия, чьи интересы и потребности зачастую не совпадают с генеральной линией профсоюзного развития. Автономность первичных организаций выражается не только по отношению к вышестоящим профсоюзным звеньям («по вертикали»), но и по отношению друг к другу («по горизонтали»). В качестве одной из причин этого может быть рассмотрено их различное статусное положение в профсоюзной структуре, определяющее дифференциацию по степени интеграции в общую структуру профсоюза. Это также является фактором, препятствующим консолидации всех звеньев профсоюзной структуры.

НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВАНИЯ АВТОНОМНОСТИ ПЕРВИЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Низовая организация осуществляет свою деятельность в соответствии с двумя основными документами: Уставом соответствующего отраслевого профсоюза и Положением о первичной организации, утвержденным территориальным отраслевым комитетом. При рассмотрении взаимодействия первичной организации с другими профсоюзными звеньями, необходимо учесть некоторые базовые нормативные изменения, которые служат основанием организационно-финансового положения «первички» в общей структуре профсоюза.

Основным фактором, обусловившим изменение положения первичной организации, несомненно, является предоставление ей в начале 90-х годов права самой решать, сколько процентов поступивших взносов оставлять на своем счете, сколько перечислять вышестоящей организации. Воспользовавшись этим правом, первичные организации вплоть до конца 90-х годов оставляли у себя 80-90% поступлений членских взносов. Вместе с тем, с передачей функций социального страхования и технического инспектирования в ведение государства (1993-1994 гг.), повлекшей за собой сокращение источников финансирования, поступления из первичных профорганизаций становятся основой финансовой поддержки всей профсоюзной вертикали. Последствием слабого финансирования «первичками» вышестоящих профсоюзных звеньев стали серьезные проблемы функционирования российских профсоюзов, в целом (Борисов, Леппик, 2001: 75-76).

Еще одним значимым, на наш взгляд, фактором стало закрепление правового статуса «первички». С введением в действие пакета законов РФ об общественных организациях (1995-1996 гг.), все низовые профорганизации получили право принятия статуса юридического лица. Уставы отраслевых профсоюзов были приведены в соответствие с законодательством: за «первичками» закреплялось право выбора: становиться самостоятельным субъектом права, со всеми вытекающими из этого последствиями, или нет. Приобретение статуса юридического лица теоретически существенно расширяет границы самостоятельности организации. В качестве правового

субъекта они могут вести хозяйственную деятельность, неподконтрольную как вышестоящим профсоюзным организациям, так и администрации предприятия, аккумулируя средства от этой деятельности на собственных счетах. Пока это право является, в основном, номинальным, большая часть профкомов не смогла им воспользоваться. Но уже наблюдаются случаи, когда уставные обязанности «первички» вступают в противоречие с правами организации, как самостоятельного юридического лица. Примером может служить отказ судебных органов в иске отраслевого обкома к профкому ОАО «Ависма», по поводу привлечения последнего к ответственности за неперечисление членских взносов. Отказ дан на основании того, что уставные отношения не являются гражданскими правоотношениями. Поскольку первичная организация предприятия зарегистрирована в качестве юридического лица, решение таких споров не подведомственно арбитражному суду, а должно разбираться в рамках Устава³.

От регистрации в качестве юридического лица чаще отказываются небольшие профорганизации. Это связано с отсутствием ресурсов для осуществления дополнительной деятельности, которая подразумевает ведение собственной бухгалтерии и ответственность перед налоговыми органами и внебюджетными фондами. Помимо этого, она влечет за собой дополнительные расходы, например, на приобретение компьютера, программного обеспечения и пр. Такие «первички» становятся на кассовое обслуживание в территориальный комитет. Для «первички» это означает увеличение доли отчисляемых в обком взносов и усиление контроля за расходованием средств: «первичка» осуществляет расходы в пределах сметы, утвержденной территориальным комитетом, через его бухгалтерию. Бухгалтерское обслуживание профкомов, несомненно, способствует аккумуляции финансовых и административных ресурсов территориальной организации, хотя и увеличивает их трудозатраты. «Первичек», встающих на кассовое обслуживание в вышестоящий отраслевой орган, становится все больше: *«Все профсоюзные организации, имеющие статус юридических лиц, должны сами осуществлять расчеты с налоговыми органами. Если профсоюзная организация не хочет этим заниматься, иметь статус юридического лица, - добро пожаловать к нам в горком. Сейчас бухгалтерия горкома работает на больших оборотах. ... Мы сейчас обслуживаем 38 организаций, не имеющих статуса юридического лица, сейчас мы еще организовываем профсоюзные организации, их скоро будет около сотни»*⁴.

Наделение профорганизаций предприятий возможностью выступать субъектом гражданских правоотношений, которые превалируют над уставными, в целом, вызвало негативную реакцию вышестоящих профсоюзных органов. Например, в предыдущей редакции Устава Московского горкома работников здравоохранения был вычеркнут пункт, содержащий признание за «первичками» и Советами председателей профкомов (СПП) права на образование юридического лица. По словам работника горкома, это было сделано, в том числе, с целью пресечь неуставную деятельность профкомов многих предприятий, которые "ударилась в коммерцию"⁵.

³ Описание трудового конфликта на предприятии «Ависма». Пермь, март 1998г.

⁴ Из выступления председателя Московского горкома профсоюзов работников строительства и строительных материалов (2001г.)

⁵ Из отчета о деятельности Московского горкома профсоюза работников здравоохранения, декабрь 2001г.

Закрепление правового статуса низовых профорганизаций, видимо, будет способствовать их дальнейшей дифференциации: став субъектом права, крупные профорганизации расширяют возможности своей самостоятельности, мелкие - интегрируются в структуру территориальных комитетов. Поскольку процесс юридического самоопределения первичных организаций еще не закончен (соответствующая перерегистрация профкомов началась в 2000 г.), последствия этого пока не слишком заметны.

РОЛЬ РЯДОВЫХ ЧЛЕНОВ ПРОФСОЮЗНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Организационные традиции российских профсоюзов обуславливают автоматическое членство в профсоюзе практически всех работающих. Несмотря на значительные изменения трудовой сферы, процедуры обеспечения членства в профсоюзной организации остались почти неизменными, (речь идет, конечно, только о тех предприятиях, где существуют первичные профорганизации). Именно этот факт обуславливает небывалую массовость профсоюзов, объединенных в Федерацию независимых профсоюзов России (ФНПР). Охват профсоюзным членством на различных предприятиях колеблется, в среднем, от 80 до 85%. Судя по данным опроса работников предприятий, только для 3% из них вступление в ряды профорганизации было осознанным выбором⁶. При этом, доля сознательно вступивших в организацию не зависит от фактора времени. В то же время, факт отсутствия членства в профсоюзе, в большинстве случаев, также не является мотивированным отказом от членства, а вызван техническими причинами: люди не встали на профсоюзный учет при смене работы, реструктуризации предприятия, возвратной мобильности (Карелина, 2001:71). Видимо, можно поставить знак равенства между рядовыми членами профсоюза и работниками предприятия; даже оплата членских взносов проводится автоматически, через бухгалтерию, что тоже не способствует самоидентификации индивидов в качестве членов профорганизации.

Включенность рядовых членов в деятельность профсоюзной организации крайне низкая. Если судить по данным упомянутого опроса, в качестве реальных участников организации можно идентифицировать только около 30% ее номинальных членов. Например, за последний год (2001) в профком по каким-либо причинам обращались 31% членов профсоюза, за три последних года (1999-2001) 28% принимали участие в обсуждении коллективного договора, 22% принимали участие в каких-либо формах коллективных действий.

Круг проблем, с которыми работники обращаются в профком, как правило, ограничивается социально – бытовыми вопросами (около 80% ответивших), текущими вопросами по заработной плате, увольнениям, условиям труда. Решение всех этих проблем не выходит за рамки предприятия, а эффективность обращений по всем вопросам (кроме социально-бытовых) выше в тех случаях, когда работники обращаются напрямую, к соответствующему руководителю. Таким образом, рамки компетенции профкома остаются весьма традиционными. Информированность о направлениях деятельности профкома также весьма низкая, а

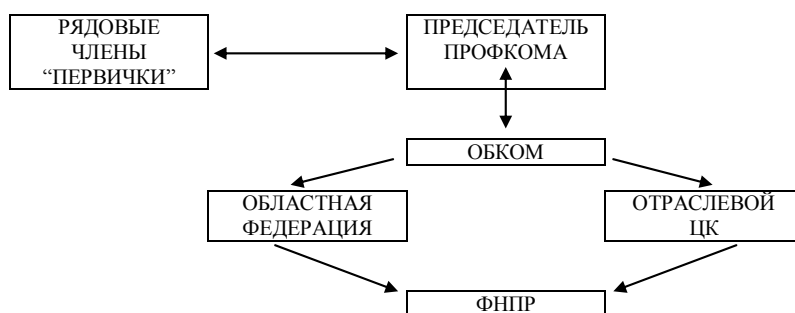
⁶ Репрезентативный опрос работников 9 предприятий (Новосибирская, Кемеровская, Свердловская область, г. Воронеж). Объем выборки – 4539 респондентов. ИСИТО при поддержке Международного центра профсоюзной солидарности, март-апрель 2000г., март-апрель 2001г.

информированность о более высоких уровнях профсоюзной иерархии (вопросы о названии общероссийского объединения профсоюзов и имени лидера) является почти нулевой.

Проблемное поле, которое создают работники предприятия для руководителей «первички», обуславливает приоритетность традиционных (культурно-распределительных) функций профкомов. Реализация прямых защитных функций уходит на второй план. С учетом отсутствия мотивации членства, это является одним из основных факторов, затрудняющих функционирование профсоюза в соответствии с нормативной моделью членской организации. Эта модель предполагает, что источником власти в такой организации являются рядовые члены, объединяющиеся для защиты своих интересов, избирающие представительные органы, контролирующие эти органы и оказывающие на них постоянное воздействие (Ильин, 2001:126-127).

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПЕРВИЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ВЫШЕСТОЯЩИМИ ПРОФСОЮЗНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

В соответствии с территориально-отраслевым принципом организации, взаимодействие «первичек» со всеми вышестоящими профсоюзными звеньями опосредовано, в основном, отношениями с территориальным (областным) отраслевым комитетом.



Исключение составляет небольшое число первичных организаций, напрямую выходящих на областную Федерацию (при отсутствии на территории соответствующего отраслевого комитета). Кроме того, структура ряда областных отраслевых организаций (в основном, бюджетных) предполагает наличие промежуточных звеньев между первичной организацией и обкомом - горкомов и райкомов. Это повторяет структуру управления отраслями, которая практически осталась неизменной с советских времен (народное образование) или изменилась несущественно (здравоохранение). Необходимость в таких органах на субрегиональном уровне связана еще и с обслуживанием большого количества малочисленных первичных организаций, разбросанных на большой территории⁷. Горкомы/райкомы в большинстве случаев подконтрольны обкомам и являются, по сути, административным звеном областных территориальных органов. Процесс восстановления этих организационных

⁷ Общее количество «первичек», например, в профсоюзе народного образования в Кемеровской области составляет 2100, в профсоюзе здравоохранения от 200 в республике Коми, до 1020 – в г. Москве.

форм, наблюдаемых в ряде областей (Пермская, Самарская, Свердловская область), оценивается в обкомах в качестве фактора укрепления управленческой вертикали. Попытки восстановления утерянных городских и районных звеньев наблюдаются и в некоторых промышленных профсоюзах, где основная масса первичных организаций тоже представлена коллективами небольших предприятий. Например, в профсоюзе работников строительства и строительных материалов,⁸ Председатели профкомов, как правило, не являются сторонниками этой идеи, в первую очередь потому, что это влечет увеличение расходов «первичек» на содержание вышестоящих структур: «... я думаю, зачем лишние какие-то перевалочные пункты. Я считаю, просто ни к чему»⁹..

Таким образом, непосредственная связь руководителя первичной организации с другими звеньями профсоюзного аппарата управления осуществляется, главным образом, через территориальный отраслевой комитет. Их взаимодействие происходит по следующим основным направлениям: регулирование финансовых потоков, информационный обмен, и взаимное обеспечение легитимности профсоюзных действий.

Финансовые отношения

Как уже упоминалось, членские взносы, перечисляемые первичными организациями, являются одним из основных источников финансирования всей профсоюзной вертикали. Функцию обеспечения поступления денег из «первичек» к верхним звеньям профсоюзной структуры выполняет территориальный отраслевой комитет.

Финансовые потоки носят однонаправленный характер: деньги поступают из первичных профорганизаций в обком, и очень редко, в исключительных случаях, в обратном направлении – из обкома в «первичку». Поэтому одной из важнейших функций обкома является целенаправленная деятельность по соблюдению финансовой дисциплины низовыми организациями. В рамках этой деятельности обеспечивается согласование размера перечислений в вышестоящие органы, распределение бюджета, своевременность перечислений. Что касается последнего, то, к концу 90-х годов, в целом, была обеспечена стабилизация поступлений финансовых средств в адрес территориальных отраслевых органов. Во многом это обусловлено улучшением экономического положения большинства предприятий, поскольку нарушения финансовой дисциплины были связаны, в основном, с кризисом неплатежей и массовыми задержками выплат заработной платы (Металина, Плотнокова, 2001:139-140).

Наиболее остро стоит проблема увеличения размера перечислений в вышестоящие профорганы. Задача обеспечения перечисления первичными профсоюзными организациями соответствующим профсоюзным структурам не менее 50 процентов собранных членских профсоюзных взносов ставилась еще на 3-ем Съезде ФНПР (1996г.). В проектах резолюций 4-го Съезда ФНПР (2002г.) вновь звучит обращение ко всем профсоюзным организациям: *...потребовать с 2002 года исполнение решения Генерального Совета ФНПР о перечислении первичными профсоюзными организациями не менее 50 процентов*

⁸ Соответствующие поправки в Устав приняты 3 съездом профсоюза строителей России (2000 г.).

⁹ Интервью с председателем профкома БСМП (Ульяновск), 29.02.00 г.

членских взносов соответствующим профсоюзным структурам¹⁰. Централизация финансовых средств рассматривается в качестве одного из главных направлений общей политики укрепления профсоюзной вертикали, как основной фактор, определяющий организационное единство профсоюзов и повышение их роли в современном российском обществе: «Натиску капитала может противостоять только сильный профсоюз, а сила профсоюза – в создании мощной организационной структуры»¹¹. Однако, попытки увеличить долю отчислений наталкиваются на стойкое сопротивление со стороны низовых организаций. Торг по поводу размера отчислений является одной из проблемных точек взаимодействия обкомов и «первичек».

Обратимся к некоторым фактам, иллюстрирующим распределение средств (членских взносов) между первичными организациями и вышестоящими профсоюзными звеньями. По данным исследования отраслевых профсоюзных организаций в семи российских регионах, доля средств, оставляемых на предприятии в настоящее время (2001 г.) колеблется от 58 до 88%, но, в среднем, составляет 69%¹². Процент отчислений варьируется в зависимости от отраслевой принадлежности и региона.

Профсоюз	Регион	Доля членских взносов (в %), оставляемых в «первичке»
Профсоюз работников горной, металлургической, алмазо-, золотодобывающей, ювелирной и перерабатывающей промышленности (ГМПР)	г. Санкт-Петербург и обл.	70
	Кемеровская обл.	69
	Свердловская обл.	80
	Пермская обл.	75
	В среднем, по отрасли	73,5
Российский независимый профсоюз работников угольной промышленности	Кемеровская обл.	69
	Республика Коми	75
	В среднем, по отрасли	72
Профсоюз работников химических отраслей промышленности	г. Москва	78
	г. Санкт-Петербург и обл.	77
	Самарская обл.	75
	Свердловская обл.	88
	Пермская обл.	84
	В среднем, по отрасли	80,4
Профсоюз работников строительства и строительных материалов	г. Москва	73
	Самарская обл.	67
	Ульяновская обл.	66
	В среднем, по отрасли	68,6
Профсоюз работников здравоохранения	г. Москва	64
	г. Санкт-Петербург и обл.	76
	Самарская обл.	72
	Свердловская обл.	70
	Пермская обл.	62
	Ульяновская обл.	60
	Республика Коми	68

¹⁰ Это предложение вновь было отклонено делегатами съезда

¹¹ Председатель Свердловского обкома ГМПР, июнь 2000

¹² Здесь и далее в этом разделе использованы данные опроса председателей профкомов предприятий. ИСИТО, март-май 2001г., объем выборки 1454 респондента.

	В среднем, по отрасли	67,4
Профсоюз работников образования	Кемеровская обл.	64
Профсоюз работников лесных отраслей	Республика Коми	58

Анализ практики финансовых взаимоотношений «первичек» и обкомов показывает, что во всех отраслевых обкомах практикуется дифференцированный подход к определению доли взносов, отчисляемых «первичками». Во-первых, процент перечисляемых средств, может устанавливаться индивидуально. Для отдельных предприятий он может быть снижен - им в таком виде предоставляется дотация на содержание соцкультбыта, другие могут быть вообще освобождены от отчислений, например, в связи с тяжелым финансовым положением предприятия. Во-вторых, почти повсеместно практикуется установление разных нормативов отчислений для определенных групп профорганизаций. Это аргументируется разными затратами на обслуживание этих групп. Например, в Кемеровском обкоме работников образования профорганизации техникумов перечисляют обкому не 15, а 20% (это закреплено решением отчетно-выборной конференции). *«Их много, все они разбросаны по области, есть практически в каждом городе и все выходят на обком напрямую. На одних телефонных переговорах разоришься»*¹³. Как уже упоминалось, на 5-15% больше, чем остальные, отчисляют «первички», находящиеся на кассовом обслуживании в территориальной организации. Определенный процент членских взносов идет на финансирование горкомов/райкомов, поэтому в тех отраслевых организациях, где эти звенья существуют, доля отчислений тоже выше.

В целом, политика дифференцированного подхода к определению размера отчислений приводит к тому, что небольшие «первички» перечисляют большую долю, чем крупные организации. Тенденция сокращения доли отчислений с увеличением размера предприятия (численности работников) имеет отчетливый статистический характер:

Численность работников предприятия	До 50 чел.	51-100 чел.	101-500 чел.	501-1000 чел.	Свыше 1000 чел.
Доля отчисляемых средств	35,1%	34,2%	31,3%	29,3%	26,6%

Отраслевые территориальные комитеты, несмотря на полную лояльность к высшему профсоюзному руководству и прямую заинтересованность в аккумуляции средств на собственном счету, не в состоянии преодолеть сопротивление председателей профкомов, не имея достаточных рычагов воздействия на них. Предложения о повышении доли отчислений не проходит на общероссийских съездах, например, на съезде профсоюза строителей (2000 г.). Даже в том случае, когда съезд принимает подобное решение, на областном уровне оно блокируется решением пленумов, основную часть делегатов которых составляют председатели «первичек». Например, пленумами Пермского и Свердловского обкомов химических отраслей промышленности не было поддержано решение съезда Росхимпрофсоюза (2000 г.) об увеличении отчислений до 20%. На Пленуме Пермского обкома было принято решение

¹³ Из отчета о деятельности Кемеровского обкома работников образования октябрь 2001г.

оставить процент отчисления на прежнем уровне – 16 %¹⁴. В Свердловском обкоме доля отчислений еще ниже – 10%.

Наиболее активную политику, направленную на централизацию средств, проводит горно-металлургический профсоюз (Кузнецов, 2001: с189-203). Так, на съезде ГМПР было принято решение увеличить отчисления в территориальные организации до 25 %, но анализ деятельности региональных профорганизаций показывает, как даже в такой мощной организации, как ГМПР, сопротивление «первичек» преодолеть удается далеко не всегда, и территориальным комитетам приходится искать компромиссные решения.

Предложение ЦС поднять отчисление взносов вышестоящим организациям до 25% было воспринято однозначно негативно. Вопрос о внесении изменений, касающийся 25%-го отчисления взносов, рассматривался на X Пленуме ОК 26.11.99 г., где «против» выступали председатель цехкома Северского трубного завода и председатель профкома СУМЗа. Основной их аргумент – *«мы не сможем платить материальную помощь членам профсоюза, и люди станут уходить»*. На отчетно-выборной конференции выступавший в прениях председатель профкома БАЗа указал, что *«основная проблема сегодняшней конференции – установление процента отчислений профсоюзных взносов. У нас нет возможности платить 25%, как предлагает ЦС»*. Председатель профкома ВИЗа также поддержал эту идею – *«25% - это слишком много. У нас не хватает денег даже на зарплату работникам профкома»*. ... Однако решение на съезде было принято, и недовольство «первичек» осталось. Аппарат обкома, отчетливо понимая ситуацию, сразу попытался разработать какие-то компенсаторные механизмы. Сначала планировалось часть отчисленных взносов возвращать «первичкам» целевыми перечислениями, например, на найм юристов. Эта идея не нашла поддержки и был реализован другой механизм для смягчения ситуации. В обкоме создана специальная комиссия, которая рассматривает обращения «первичек» с просьбой о снижении процента отчислений (до 17 – 20%)¹⁵.

Решение IV съезда ГМПР об увеличении отчислений профсоюзных взносов «первичками» вышестоящим органам до 25% пока полностью не выполняется. Наиболее крупные организации КМК, Запсиба, Завода ферросплавов перечисляют в полном объеме. Профсоюз Аллюминиевого завода (там самая высокая заработная плата среди металлургических предприятий) отчисляет по-прежнему 12 процентов. Остальные более мелкие предприятия, - по-разному. Председатель совета регулярно собирает всех председателей «первичек» и «давит» на них. Но на таких совещаниях-заседаниях они пользуются численным преимуществом и сопротивляются. ... Некоторые председатели «первичек» прикрываются тем, что профсоюзная конференция их предприятия утвердила бюджет и процент отчислений вышестоящим организациям. Хотя размер отчислений не нужно утверждать на конференции. Можно утвердить на профкоме. Пока председатель и заместитель председателя областной территориальной организации ограничиваются беседами с председателями и указывают на нарушение Устава ГМПР¹⁶.

¹⁴ Материалы Пленума Пермского обкома ГМПР, май 2000 г.

¹⁵ Из отчета о деятельности Свердловского обкома ГМПР, октябрь 2001г.

¹⁶ Из отчета о деятельности Кемеровского теркома ГМПР, октябрь, 2001г.

Решения о нормативе отчислений, и тем более размеры реальных отчислений в большинстве случаев – результат торга, переговоров и силового давления со стороны председателей профкомов. Единственной мерой воздействия на них является снятие первичной организации с профсоюзного обслуживания. Но эта мера используется крайне редко.¹⁷

Основным аргументом председателей профкомов против повышения норматива отчислений является необходимость финансового обеспечения внутренних функций по обслуживанию рядовых членов собственной организации.

Расходная часть бюджета первичек выглядит следующим образом: В среднем, 49% бюджета идет на материальную помощь¹⁸, 38% - на культурно-массовые мероприятия и оздоровительную работу. Около 10% составляет зарплата аппарата профкома. Все остальные виды затрат либо отсутствуют, либо не превышают 1% бюджета. Картина примерно одинаковая на предприятиях всех отраслей и размеров. Только на крупных предприятиях, где численность работающих превышает 1000 человек, расходы на материальную помощь и культмассовую работу несколько меньше (40 и 34% соответственно). Однако, это сокращение идет не за счет увеличения затрат на обслуживание защитных функций (оплата юридических консультаций, фонд солидарности и пр.), а за счет увеличения доли на оплату профсоюзного аппарата. В среднем, на это тратится около 30% бюджета¹⁹. Такое положение закономерно поскольку, фонд оплаты труда в крупных «первичках», включает, по-видимому, оплату персонала, занятого на обслуживании соцкультбыта.

Руководство обкомов находит прямую связь между распределением бюджета «первички» и мотивацией членства, а также невозможностью переориентации профсоюза на главную задачу – защиту трудовых прав. Во всех обкомах можно услышать сетования на то, что деятельность «первички» сводится к выдаче материальной помощи и организации праздников: *«Профкомы на предприятиях превратились в кассу взаимопомощи. Деньги идут не на уставные цели, а на зарплату и материальную помощь. Там, где не освобожденные председатели, вообще невозможно противостоять работодателю. Дальше сокращать (отчисления) некуда – страдает дело. Большая часть средств должна идти на уставные средства: оказание помощи профсоюзам, где банкротятся предприятия, и на обучение»*²⁰. Таким образом, первичные профорганизации выглядят основным оплотом консервативных (советских) традиций в профсоюзе.

Тем не менее, распределение собственного бюджета - сугубо внутреннее дело первичных профорганизаций. Территориальные комитеты предпринимают попытки оказать влияние на структуру затрат «первички», но реальных рычагов воздействия на председателей профкомов, кроме убеждения и призывов к соблюдению программных требований, у них практически нет.

¹⁷ По материалам нашего исследования были обнаружены только 2 случая применения этой меры: предприятие «Ависма» и Коми-пермяцкий округ.

¹⁸ Следует учитывать, что из статьи расходов на материальную помощь, профкомы финансируют и другие расходы, поскольку гораздо проще и менее накладно выписать материальную помощь и расплатиться наличными за услуги, например, художника или юриста, чем оплачивать их работу официальным путем.

¹⁹ Что в денежном исчислении составляет, в среднем, около 7000 долларов в месяц.

²⁰ Из выступления председателя Самарского обкома строителей на отчетно-перевыборной конференции 2000 г.

Политика обкома направлена на последовательное воплощение программных документов. Так, при формировании сметы профбюджета первичных организаций на 2001 год, обком обратил внимание профсоюзных комитетов «...на пункты 7.11.14 и 8.7.5 Устава ГМПР об участии вышестоящего органа профсоюза в процессе формирования и утверждения сметы. Расходы на обучение, информационное обеспечение, забастовочный фонд выделяются в профсоюзном бюджете в числе приоритетных и должны составлять в 2001 году не менее 15 %...уменьшение расходов в 2001 году на материальную помощь и культурно-массовые мероприятия на 3-5% с перекладыванием данных расходов на работодателя через коллективные договора»²¹.

В целом, проблема взаимоотношений по поводу распределения членских взносов упирается в то, что для председателей профкомов, следующих патерналистским ожиданиям трудовых коллективов, приоритетным является финансовое обеспечение собственной работы по обслуживанию рядовых членов «первички». Деятельность по оказанию материальной помощи, культурно-оздоровительная работа и пр. – те направления работы, которые востребованы рядовыми членами профсоюза и руководители «первичек» вынуждены следовать этим ожиданиям в целях собственного самосохранения. Материальная помощь – очень важный инструмент поддержания статуса «первички», гарантированный «фонд солидарности» на индивидуальном уровне. Поэтому, на наш взгляд, упорное сопротивление повышению размера отчислений в вышестоящие структуры не является результатом расхождений идеологического порядка. Ни один из председателей профкомов не высказывался против необходимости развития системы обучения или создания солидарных фондов поддержки коллективных действий. Конфликта интересов между руководителями «первички» и вышестоящими уровнями профсоюзной вертикали нет – есть противоречие между представлениями основной массы рядовых работников о роли и функциях профсоюза, обусловленными поведенческими стереотипами советского времени и формально-нормативной моделью профсоюзной деятельности. В конечном счете, это приводит к расхождению ожиданий, направленных на руководителей «первичек», с одной стороны, вышестоящего профсоюзного аппарата, который воплощает эту нормативную модель путем попыток «укрепления вертикали». С другой стороны, ожиданий работников, которые об этой вертикали и об этих задачах не имеют никакого представления. Более значимым для руководителей «первичек» является первоочередное обеспечение собственных повседневных функций: *«все равно я буду отчислять только то, что смогу. У меня смета, у меня дом культуры, все это нужно поддерживать и изменить ничего, по крайней мере, в этом году нельзя»*²².

Информационный обмен

В сфере информационного обмена по отношению к «первичке» территориальный комитет выполняет обычные функции вышестоящего звена: оказывает информационные, методические, консультативные и обучающие

²¹ Из информационного письма Пермского областного комитета ГМПР председателям профкомов от 23 ноября 2000 года.

²² Из отчета о деятельности Свердловского обкома ГМПР, октябрь 2001г.

услуги. Если судить по общим результатам нашего исследования, большинство опрошенных председателей профкомов удовлетворены доступностью, объемом и качеством информационных услуг обкома. Не наблюдается также никакой статистической зависимости между удовлетворенностью услугами, оказываемыми обкомом, и размером денежных перечислений в вышестоящие организации. Этот факт, несколько противоречит теоретическому положению о преимущественно сервисном характере взаимоотношений между разными субъектами профсоюзной деятельности, согласно которому эти отношения основаны на оказании взаимных услуг за определенную плату (Ильин, 2001:с.131-132).

Потоки информации разнонаправлены. Информация идет не только из обкома в «первички». Из «первичек» в обком поступает информация о положении дел «на местах». В этом отношении процесс не вполне урегулирован. Информация, поступающая из «первичек» в обком, явно недостаточна и фрагментарна. Часто территориальные комитеты не владеют информацией об уровне зарплаты на предприятиях, о сокращениях кадров и пр. Типична ситуация, когда о том, что делается в первичной организации, узнают только при возникновении конфликтной ситуации в той стадии, когда она уже приобрела характер публичности. Последствием такого положения является то, что обкомы строят свою деятельность, в основном, исходя из информации и требований вышестоящих профсоюзных организаций, не опираясь на реальные потребности и опыт своих низовых профорганизаций (или недостаточно его используя), что способствует отчуждению последних от деятельности вышестоящих профсоюзных структур.

Обеспечение легитимности деятельности

Еще одним из основных направлений взаимодействия «первичек» с вышестоящими органами является деятельность по поддержанию статусов профорганизаций разных уровней. Механизм обеспечения взаимной легитимности заключается в следующем: Территориальный комитет, используя свой статус независимой вышестоящей организации, оказывает поддержку «первичкам» в случае конфликта с работодателем, при необходимости, обеспечивая выход на другие профсоюзные органы (ЦК, Федерации) или на властные структуры. В свою очередь, аппарат первичной организации, путем использования своего мобилизационного ресурса, обеспечивает легитимность общепрофсоюзным мероприятиям.

Для «первички» главным поводом взаимодействия по данному направлению деятельности является коллективный конфликт на предприятии. Изучение практики трудовых конфликтов показывает, что инициатива в таких случаях, как правило, принадлежит работниками предприятия. Профсоюзы (профкомы предприятий и обкомы) чаще являются тормозом, чем проводником протестной активности, особенно такой ее формы, как забастовка или остановка работы. Тем не менее, профсоюзам практически всегда удается удержать контроль над стихийными выступлениями и облечь конфликт в институционализированную форму (Козина, 2000:49-56). Урегулирование коллективного трудового спора, как правило, выходит за рамки компетенции профкомов, поэтому заслуга в том, что конфликт «спущен на тормозах», принадлежит вышестоящим профсоюзным организациям. Обком, как организация, независимая от конкретного работодателя, обеспечивает, в силу

своих возможностей, поддержку «первичек», зачастую занимаясь скорее имитацией, чем реальной помощью. Но, при этом, всегда стоит на позиции поддержки профкома, как части профсоюзного аппарата. Это является немаловажным фактором для руководителей «первички» и поддержки «независимого» статуса профкома.

При изучении трудовых конфликтов мы наблюдаем «естественное» разделение сфер компетенции между руководителями первичных организаций и вышестоящими звеньями профсоюзной вертикали. Сложившиеся социальные практики обусловили представления о разделении функций руководителей «первичек» и обкомов и у рядовых членов профсоюза, - функция защиты предписывается не собственному профкому, а профессиональным работникам вышестоящих профсоюзных структур:

В случае возникновения серьезных вопросов (конфликтных, требующих реального отстаивания и защиты прав членов профсоюза) начинается апелляция на верхний профсоюзный уровень (горкомов и обкома). Так, рядовые учителя признали, что в случае необходимости защиты своих прав они обратятся в профсоюз, но, как выяснилось, имели в виду не родную первичную профсоюзную организацию, а горком, а чаще - обком. Объясняли это следующими причинами. Во-первых, родной школьный профком не имеет реальных возможностей для защиты: нет ни юристов, ни опыта подобной работы. Во-вторых, «ну кто наш председатель профкома? такая же учительница как я! У неё нет ни сил, ни времени для серьезной профсоюзной работы. И потом она очень близко от директора школы и потому, какой бы замечательный и справедливый ни был директор, у него всегда больше возможностей для влияния на неё, чем у неё на директора. Серьезная профсоюзная работа должна, как и любая другая работа, выполняться на профессиональной основе» (из интервью с учителем школы)²³.

Для вышестоящих профсоюзных звеньев главным поводом взаимодействия по данному направлению деятельности является обеспечение массовости общепрофсоюзным действиям. На уровне отдельного предприятия коллективные действия, как правило, преследуют цель экономического давления на работодателя, с тем, чтобы посредством нанесения убытков от остановки производства, склонить администрацию к удовлетворению требований коллектива. Проведение общепрофсоюзных акций носит характер, скорее, демонстрационный, чем экономический. Они проводятся с целью оказания давление на властные структуры разного уровня, во имя целей, зачастую, довольно абстрактных для рядовых членов профсоюза. Базовым организационным звеном в этом являются первичные профорганизации предприятий, которые по призыву профсоюза мобилизуют своих членов для обеспечения массовости мероприятия.

Мобилизационный ресурс, то есть способность мобилизовать массы трудящихся на коллективные действия, по определению, является основным ресурсом профсоюзов. Реальные возможности мобилизации рядовых членов профсоюза на действительно массовые действия невелики. Способность профкомов к организации людей для участия в профсоюзных акциях напрямую зависит от насущности задачи, которую эти акции преследуют. Если проблемы

²³ Из отчета о деятельности Кемеровского обкома профсоюза работников народного образования, октябрь 2001г.

действительно актуальны и понятны населению, мобилизация проходит вполне успешно. Примером могут служить акции протеста, организованные Федерацией профсоюзов Самарской области против повышения платы за проезд в общественном транспорте²⁴ и акции, организованные Пермской Федерацией против принятия бюджета и повышения платы за жилищно-коммунальные услуги²⁵. Мобилизация рядовых членов профсоюза для участия в общероссийских профсоюзных акциях происходит гораздо менее активно. Ограниченные возможности организации действительно массовых действий по реализации решений высших профсоюзных органов (ФНПР) вынуждают профсоюзных лидеров «первичек» (обкомов) все чаще презентовать себя в качестве представителя массовой организации: *«Я считаю, они не правы, требуя массовости. Зачем массой давить? Я полномочный представитель, избранный этими массами. Даже если я один пришел, я представляю 22 тыс. членов нашей организации. А они: почему людей нет? Дело ведь не в том, что он едет на дачу капусту выращивать, он жизнь свою сохраняет, это важнее»*²⁶. Вместо многолюдных митингов, все чаще используются такие формы демонстрации протеста как сбор подписей или пикеты, которые можно осуществить только силами профсоюзного актива.

Определенную роль в стремлении манипулировать мобилизационным ресурсом профсоюзов играют также политические соображения. В этом смысле, более точным будет его обозначение в качестве электорального ресурса. Однако, в этой сфере произошли существенные изменения: если в середине 90-х годов многие Федерации и отраслевые обкомы претендовали на презентацию себя в качестве определенной политической силы, в настоящее время большинство поняли бесперспективность такой деятельности: *«люди слушают, соглашаются, а голосуют по-своему»*. В этом смысле использование мобилизационных ресурсов «первичек» в политических целях затруднено²⁷. Сами же руководители первичных организаций, если судить по результатам упомянутого опроса председателей профкомов, высказывают либо полную личную аполитичность (51%), либо выступают за КППФ (10%).

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПЕРВИЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Помимо конфликтных «первичек», в сфере внимания отраслевые комитетов, как правило, находится ограниченный круг наиболее крупных предприятий, что подчеркивают многие исследователи²⁸:

... первичные организации дифференцированы по степени «приближенности» к обкому. Есть определенное ядро, в основном это «первички» крупных предприятий, имеющие хорошие личные отношения с обкомовцами. Все спортивные мероприятия, семинары включают довольно стабильный список участников: 12-15 предприятий, профкомы этих же предприятий чаще других называются среди «передовиков» в отчетных

²⁴ Из отчета о деятельности Федерации профсоюзов самарской области, октябрь, 2001г.

²⁵ Из отчета о деятельности Пермской областной федерации профсоюзов, октябрь 2001г.

²⁶ Интервью с заместителем председателя самарского обкома работников строительства, май, 1999г.

²⁷ Среди наших объектов исследования исключение составляют профорганизации г. Москвы

²⁸ В то же время, вряд ли можно говорить, об этом, как о новой тенденции. Особое внимание к профорганизациям крупных предприятий в профсоюзе существовало всегда

докладах. Остальные «первички» составляют некую «периферию», на которую внимание обкома распространяется эпизодически²⁹.

Анализ трудовых конфликтов также свидетельствует о том, что значимыми для вышестоящих профсоюзных звеньев, становятся случаи только с крупными первичными профорганизациями. Мелкие профорганизации в ситуациях трудовых конфликтов получают минимальную помощь. Некоторые руководители обкомов даже не скрывают своей не заинтересованности в маленьких профорганизациях: *«У них есть фронт работы - и работают. Если нет фронта - все разбегаются, контора закончилась. Ну, зачем нам они? Лишняя морока из-за такой организации, которая будет приносить нам 10 рублей в месяц, а мы будем для них стараться»*³⁰.

Это способствует тому, что «периферийные первички», а их большинство, отказываются от поддержания постоянного контакта, занимая автономное положение по отношению к обкому: *«За мной никого сейчас нет [имеется в виду вышестоящая организация, т.е. обком], поэтому у нас были даже долги по перечислениям в профком несколько лет назад. Да и на других предприятиях сейчас эта проблема остро стоит. Как на меня реагируют, и «послать» могут, и всё, а он всё же председатель обкома, член ФНПР и т.д.»*³¹. При этом, профкомы крупных предприятий меньше нуждаются в услугах территориальных комитетов, подчас имея большие ресурсы, чем отраслевой комитет: *«На предприятиях, естественно, больше денег остается, у них бюджеты даже больше, чем у нас»*³². В то же время основные ожидания, связанные с поддержанием легитимности организации, характерны именно для небольших «первичек». Не обладая достаточными собственными ресурсами, маленькая профорганизация, для того, чтобы сохранить свой статус, может только использовать и без того ограниченные ресурсы областных комитетов. В условиях отстраненной позиции своих работодателей, не имея достаточной поддержки работников, основной способ сохранения своей легитимности профкомы видят в тесной интеграции с вышестоящими профсоюзными структурами.

При сохранении формально равных прав и обязанностей, разные по размеру «первички», несомненно, дифференцированы по статусу в профсоюзной вертикали. Если профорганизации крупных предприятий обладают существенным весом и влиянием, то небольшие профорганизации, как правило, вынуждены существовать практически автономно. В то же время, повышенное внимание вышестоящих профсоюзных структур к крупным профорганизациям, возможно, является одним из факторов отсутствия у их руководителей массовых сепаратистских настроений. Известные случаи выхода крупных первичных профорганизаций из традиционной территориально-отраслевой структуры профсоюзов вряд ли можно считать проявлением самостоятельности профкомов. Скорее, это было результатом определенного

²⁹ Из отчета о деятельности областной организации ГМПР Свердловской области

³⁰ Из интервью с техническим инспектором Ульяновского обкома строителей, 22.02.00 г.

³¹ Председатель профкома УРАЛХИМПЛАСТ, январь, 2000 г.

³² Сотрудник орготдела Свердловского обкома ГМПР, февраль 2000 г.

давления со стороны администрации крупнейших межрегиональных корпораций, объединивших ряд предприятий³³.

Определенную специфику имеет положение «первички» в структуре бюджетных профсоюзов. Если на предприятиях других форм собственности основным фокусом работы становится взаимодействие с собственным работодателем (неважно по каким направлениям), то для бюджетников на уровне предприятия фактически нет партнера для взаимодействия. Отсутствие у администрации каждого отдельного бюджетного предприятия полномочий для решения текущих вопросов социально-трудовой сферы обуславливает зависимость профкома от вышестоящих региональных профсоюзных структур, которым делегированы права вести переговоры на уровне региональной или федеральной власти. Конечно, размер предприятия и здесь играет определенную роль, но все бюджетные «первички» равны в смысле отсутствия возможностей ведения переговоров с основным работодателем. Таким образом, для бюджетных профсоюзов в настоящее время имеются более существенные предпосылки для консолидации. Они представляют собой хоть и вполне традиционную, но достаточно монолитную структуру, в значительной степени способную реализовать идею солидарных действий.

И, наконец, на систему отношений внутри региональной профсоюзной организации и, соответственно, на положение «первички» определенное влияние оказывает сложившаяся модель взаимодействия с местной властью. Специфический случай представляет собой система внутриорганизационных отношений в профсоюзных организациях г. Москвы, где наблюдаются тенденции восстановления прежней, советской модели деятельности профсоюза. Правительство г. Москвы активно создает механизмы интеграции профсоюзных организаций в системы управления на разных уровнях. Примером таких структур могут служить, например, окружные Советы:

В 1997 году по решению МФП в каждом округе Москвы при префектурах были созданы новые организационные структуры – *окружные Советы*. В них вошли ряд председателей профкомов предприятий (связи, медики, учителя и некоторые другие профсоюзы, в том числе промышленные). Целью этих новых органов является установление более тесных контактов между профсоюзами и работодателями, сближение между профсоюзами и «районным начальством». Этой цели служат и созданные в Префектурах Отделы социальной защиты. Кроме того, эти Отделы оказывают профсоюзам предприятий и учреждений материальную помощь, в частности, на проведение конкурсов на звание лучшего по профессии и награждение победителей³⁴.

Власти выступают инициаторами восстановления членской базы профсоюзов и используют с этой целью административные (не профсоюзные) механизмы. Например, кампания по созданию профсоюзных организаций на предприятиях московского строительного комплекса была инициирована не горкомом профсоюза, а правительством Москвы в лице руководителя Департамента перспективного развития города. Создание новых профсоюзных

³³ В рамках нашего исследования это утверждение в полной мере можно отнести к выходу из соответствующих отраслевых структур в начале 2000 г. предприятий, вошедших в объединения НК ЮКОС и АК СИБУР.

³⁴ Из отчета о деятельности Московской Федерации профсоюзов, октябрь 2001г.

организаций шло практически в принудительном порядке: например, согласно указанию правительства Москвы городские заказы предоставляются тем предприятиям и организациям, где существуют профсоюзные организации³⁵.

В Москве, где сконцентрированы основные ресурсы, происходит сращивание представителей разных элит: финансовых, производственных и властных. Все вопросы социально-трудовой сферы решаются на политическом уровне. Профсоюзная верхушка вошла в состав политической элиты, чего не произошло ни в одном из других исследованных регионов. Обладая мощным административным ресурсом, основанным на тесном взаимодействии с властными структурами, и достаточными финансовыми средствами, как за счет относительно высокого уровня заработной платы работников предприятий, так и за счет других источников, аппарат московских профсоюзов успешно восстановил централизованную вертикаль управления. Первичные профорганизации жестко вписаны в эту вертикаль. Взамен власть получила возможность использовать при необходимости мобилизационный ресурс профсоюзных организаций. В связи с этим мы наблюдаем такие существенные региональные различия: в большинстве регионов профсоюзы организуют различные акции для оказания давления на местные власти, в то же время в Москве, «первички», под руководством своих горкомов, принимают участие в массовых акциях в поддержку мэра и его политического движения. Показателен ответ председателя профкома крупного московского строительного предприятия на прямой вопрос, зачем профсоюзы нужны властям: *“А разве вы не заметили, как проходили последние выборы нашего Юрия Михайловича? Если бы не эти профсоюзы, не эти Иваны, которые тут сидят, которые ездили по общежитиям и выгоняли своих 781 человек, чтобы они пошли голосовать за Юрия Михайловича, разве бы победил он так легко? Им и нужны вот такие профсоюзы”*³⁶

Для деятельности профкомов предприятий характерно уже не просто выполнение традиционных профсоюзных функций профкомов по отношению к рядовым членам, но и возврат к прежней системе отношений с администрацией. Участие членом профсоюза в решении (хотя бы формальном) производственных проблем предприятия заменено членством председателей профкомов предприятий в Советах директоров, что способствует отдалению рядовых работников от профсоюзной верхушки. Отмечается тенденция совмещения должностей председателя профкома и заместителя руководителя по персоналу (Ильченко, 2001:281-299). Характерно высказывание председателя горкома московского профсоюза строителей, который, рассуждая о возможности повышения процента отчислений профсоюзных взносов, апеллирует не к председателям профкомов, а к администрации предприятий: *“У нас есть возможности для этого. Есть малочисленные организации, которым это новшество покажется тяжелым, но в организациях численностью более 300 человек есть возможности. Мы должны поощрять директоров на культурные, физкультурные и спортивные мероприятия”*³⁷.

³⁵ Из отчета о деятельности Московского горкома профсоюза строителей, октябрь, 2001г.

³⁶ Из отчета о деятельности Московского горкома профсоюза строителей, октябрь, 2001г.

³⁷ Из выступления на семинаре-совещании председатель Московского горкома профсоюза строителей (01.2001 г.).

Проблемы отчуждения первичных организаций и, соответственно, проблемы организационной и финансовой консолидации профсоюзных структур кроются в перманентном расхождении интересов профкомов и всех остальных звеньев профсоюзной структуры. Проблемное поле деятельности руководителя «первички» иное, чем проблемное поле деятельности функционеров среднего и, тем более, высшего профсоюзного звена. Деятельность профкома основывается на повседневных обращениях рядовых членов профсоюза, которые ограничиваются материальной помощью, социально-бытовыми вопросами, текущими вопросами начисления заработной платы, техники безопасности и пр. Все эти вопросы регулируются в рамках предприятия. Решение кардинальных вопросов трудовых отношений – вне сферы компетенции руководителя «первички». Как правило, только при возникновении коллективных трудовых споров появляется необходимость участия вышестоящих профсоюзных звеньев, которым делегированы полномочия вести переговоры на соответствующих уровнях.

В то же время, для коллективных трудовых конфликтов периода реструктуризации народного хозяйства и перераспределения собственности типична ситуация, когда интересы отдельных трудовых коллективов вступают в противоречие не только с интересами отдельных работодателей, но и с общей экономической политикой региональных и муниципальных властей. Интересы профсоюзных функционеров среднего и высшего звена, направлены на поиск своего места в новых структурах власти, и, в целом, на институционализацию профсоюза в качестве звена государственной системы, своеобразного «социального менеджера». В таких условиях интересы профсоюзного аппарата начинают объективно противоречить интересам конфликтующих работников. Это порождает расхождения идеологического порядка: между декларируемой защитной направленностью тред-юнионизма западного типа и конформистской позицией профсоюзов в социальном партнерстве. Поэтому процессу отчуждения «первичек» способствует, как это ни странно, реализация генеральной линии на социальное партнерство, в его российском варианте. «Первички», непосредственно представляющие чаяния трудящихся, должны были стать регулятором этих процессов на всех уровнях. Реальная практика повседневной профсоюзной деятельности показывает, что это не совсем так. Деятельность вышестоящих профсоюзных структур по разработке и принятию отраслевых и территориальных соглашений, конечно, очень важна, но несколько отдалена от повседневных потребностей и возможностей «первички». Положения соглашений высоких уровней, носят, как правило, слишком общий характер, но, даже для реализации этих общих положений в собственных коллективных договорах, большинство первичных организаций находится в слишком разных, специфических условиях.

Одной из главных отличительных черт колдоговорной работы является индивидуализация коллективных договоров по отдельным предприятиям. Так как промышленные предприятия очень разные по своему экономическому положению, формам собственности, то при заключении коллективного договора приходится учитывать все особенности. Так, не все предприятия в

силу своего экономического положения могут выплачивать даже тариф 1-го разряда³⁸.

Тенденции индивидуализации коллективных договоров, отмечается и в нашем исследовании, и в некоторых других (Козина, Плотникова, 1999:33-47). Поэтому участие в двух- или трехсторонних соглашениях объективно не может являться приоритетным направлением для руководителей «первичек».

Председатель профкома – наиболее маргинальная фигура, он неотъемлемая часть профсоюзного аппарата, в то же время, он единственный представитель этого аппарата, непосредственно связанный с трудовым коллективом и несущий перед ним ответственность за конкретные стратегические и тактические действия профсоюза. В ситуации, когда профсоюз в лице региональных и федеральных структур вынужден в целях выживания поддерживать непопулярные решения государства и работодателей, руководитель «первички» вынужден соблюдать определенную автономию от этого профсоюзного аппарата, чтобы не «отрываться» от рядовых членов своей организации. Расхождение интересов приводит к тому, что различные звенья профсоюзной структуры распадаются на отдельные фрагменты. Единство организации становится условным. Нахождения общего языка со своими первичными организациями в настоящее время не менее, а может быть и более актуальная для профсоюза проблема, чем ведение диалога с «партнерами» всех уровней.

Помимо проблемы достижения понимания между различными вертикальными звеньями профсоюзной структуры, существуют проблемы объединения «первичек» на горизонтальном уровне. Большая часть из них (около 75%) практически не поддерживают рабочих контактов друг с другом. Горизонтальная консолидация первичных организаций осложняется, в том числе, тем, что они находятся в очень разном положении. Централизованная административно-бюрократическая система финансирования и управления профсоюзами обеспечивала примерно равный статус всем первичным организациям независимо от размера, отраслевой принадлежности и территории. В настоящее время под единым названием «профсоюз» объединены многообразные и многочисленные организации предприятий, находящихся не только в разных конкретных экономических и правовых ситуациях, но и в условиях различных региональных политических режимов. Значение и роль отдельных «первичек» определяется не столько общим фактом обладания ими основными ресурсами, сколько конкретным их объемом и возможностями их использования. Часть из них обретают большой вес и влияние в профсоюзном пространстве, другие остаются на периферии, что не способствует их объединению даже между собой.

Библиография:

1. Борисов В., Леппик А. (2001) Особенности изменения российских профсоюзных структур в условиях переходной экономики // Профсоюзное пространство современной России / Под. ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. с.74-98.

³⁸ Из отчета о деятельности Кемеровской территориальной организации ГМПР, октябрь 2001.

2. Ильин В. (2001) Региональный профсоюзный аппарат в социальном пространстве России // Профсоюзное пространство современной России / Под. ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО.2001. с.126-138.
3. Ильченко Н. (2001) Создание и воссоздание профсоюзных организаций в строительном комплексе Москвы // Профсоюзное пространство современной России / Под. ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. с.281-299.
4. Карелина М. (2001) Тенденции изменения численности профессиональных союзов // СОЦИС, № 5, с. 40 – 48.
5. Козина И. (2001) Профсоюзы в коллективных трудовых конфликтах // СОЦИС, № 5, с. 49 – 56.
6. Козина И., Плотникова Е. Изменение содержания коллективных договоров на предприятиях: оплата труда, социальные льготы, занятость, охрана труда./Социальный диалог в России. Вып.4. М., Изд. МОТ. 1999. С.33-47.
7. Кузнецов А. (2001) Проблема профсоюзного единства (на примере Горно-металлургического профсоюза России) // Профсоюзное пространство современной России / Под. ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. с.189-203.
8. Металина Т., Плотникова Е. (2001) Взаимодействие отраслевых обкомов профсоюзов с первичными организациями России // Профсоюзное пространство современной России / Под. ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. с.139-158.
9. Плотникова Е. (2001) Профсоюзная организация на отраслевом уровне: обкомы промышленных отраслей и бюджетного сектора: проблемы организации в постсоветском пространстве. // Профсоюзное пространство современной России / Под. ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. с.159-176.

Александр Кузнецов
Пермь

Первичная организация: проблемы встраивания в профсоюзную структуру

В своем выступлении на IV Съезде ФНПР ее председатель Михаил Шмаков подвел достаточно критический итог десятилетию эволюции отраслевых профсоюзов:

"...остается нерешенной проблема укрепления профсоюзных органов среднего звена - республиканских, краевых и областных организаций профсоюзов. Ведь именно на эти звенья ложатся самые ответственные задачи по организации профсоюзной работы в "первичках", производственных коллективах. Однако это превращается в непосильную задачу, если в аппарате рескомов, крайкомов и обкомов работает всего 1-2 человека, нет финансовых средств, а иногда и сами структуры обозначены лишь на бумаге".

В этой статье мы попытаемся увидеть корни сформулированной лидером крупнейшего профсоюзного объединения России проблемы. Нам придется затронуть самые сложные и болезненные проблемы российского профсоюзного движения, и, возможно, прийти к столь же болезненным выводам. Но необходимость глубокого и откровенного взгляда в сущность внутренних противоречий профдвижения продиктована признанием роли профсоюзов как необходимого элемента демократического общества, признанием *общественной значимости* стоящих перед профсоюзами проблем и стремлением внести свой вклад в их решение. Поэтому эта статья обращена, прежде всего, к лидерам и рядовым членам российских профсоюзов, и мы надеемся, что наше (возможно, несколько отличное от их собственного взгляда) видение проблем принесет свою практическую пользу. Это также наш долг благодарности профсоюзным лидерам и простым работникам, чье сотрудничество сделало возможным появление этой статьи и чьи открыто высказанные идеи легли в ее основу.

Статья исследует организационные, "структурные" проблемы "традиционных профсоюзов" - так мы обозначили организации-преемницы ВЦСПС, вошедшие в ФНПР. Сначала мы рассмотрим опыт профстроительства, главным образом, Горно-металлургического профсоюза России (далее ГМПР) и Российского профсоюза работников химических отраслей (или Росхимпрофсоюз, далее - РХП) - обозначенных как "промышленные профсоюзы". Затем - опыт "бюджетных профсоюзов" - прежде всего, это профсоюз работников здравоохранения, в меньшей степени - профсоюз работников народного образования. Наконец, в заключительной части рассмотрим опыт Независимого профсоюза работников угольных предприятий (далее НПРОУП или Росуглепроф). Сравнение трех ситуаций, описывающих взаимоотношения вышестоящих и низовых органов в "промышленных", "бюджетных" и угольном профсоюзах позволит нам ответить на следующие вопросы:

- 1) в чем причины организационной слабости профсоюзов;
- 2) почему профсоюзное единство все более становится вопросом исполнительской дисциплины, а не солидарности.

Ответ на эти вопросы позволит определить роль первичной организации в становлении российского профсоюзного движения.

Проблема суверенитетов

"В последнее время в профдвижении появились своего рода удельные князьки – лидеры отдельных профсоюзных органов, которые взяли за правило исполнять только те решения, которые они лично разделяют. При этом их нельзя призвать к порядку и сверху, из ЦК собственного профсоюза, из-за остатков царившего в свое время в профдвижении разгула суверенитетов».

(из доклада председателя ФНПР М.В.Шмакова на IV Съезде)

Очевидно, в основе единства "добровольного объединения граждан"³⁹, каким является профсоюз, должна лежать общность интересов его членов. Сама необходимость объединения диктуется стремлением коллективно отстаивать коллективные интересы, и именно солидарность обеспечивает исполнение членами или членскими организациями решений объединения или выборного органа. Поэтому саботаж решений и "разгул суверенитетов" с точки зрения добровольного характера объединения являются нонсенсом - они противоречат самому смыслу существования ассоциации и свидетельствуют о серьезном организационном кризисе. Массовый и систематический характер нарушений уставов членскими организациями сигнализирует, очевидно, о неудовлетворенности их лидеров работой вышестоящих органов.

Период суверенитетов совпал с продолжительным спадом производства, вызвавшим многочисленные столкновения трудовых коллективов с работодателями. Казалось бы, это должны было сплотить профсоюзы, заставить их координировать свои действия, но в действительности произошло нечто обратное.

Исследование нескольких десятков случаев трудовых конфликтов на предприятиях дало примерно типичную картину: низовое звено профсоюзной структуры оказалось не готово сопротивляться давлению работодателей, стремившихся экстернализовать издержки кризисного производства за счет условий труда. Лишь в очень немногих случаях инициатива проведения забастовки изначально исходила от профлидеров - обычно профкомы упорно придерживались примирительных процедур, стремясь избежать конфронтации с менеджментом и апеллируя к приоритету интересов производства. В ряде случаев им удавалось предотвращать стихийные выступления, в других - только отсрочивать их. В большинстве своем коллективные действия были результатом *самоорганизации* работников - инициатива исходила от коллективов и во главе акции становились рабочие лидеры (часто стачкомы). Иногда состав профкомов, утративших доверие работников, по требованию коллективов переизбирался. В некоторых случаях собрания доверяли ведение переговоров старому составу профкома, активизировавшемуся под давлением работников.

В результате большинство забастовок проводилось в ситуациях и формах, наименее способствовавших успеху акций. Во многих случаях имела место лишь имитация забастовки - коллектив либо не хотел ухудшать положение предприятия либо производство к тому моменту уже было остановлено из-за нерентабельности либо ликвидировалось. В результате экономические потери работодателя были минимальны, а психологические и материальные ресурсы первичных организаций в результате длительной и, часто, бессмысленной забастовки исчерпывались настолько, что приводили к разрушению самой первички.

Лишь в одном из исследованных случаев в ситуации конфликта с администрацией первичная организация получила действенную поддержку территориальной *организации*, в нескольких случаях профкомы получили лишь

³⁹ Формулировка ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (статья 2).

информационную (консультационную) помощь от территориального *органа*. Слабость профсоюзных органов среднего звена, характерная для всех традиционных профсоюзов, наиболее отчетливо проявилась в конфликтах в бюджетных отраслях.

Специфика столкновений трудовых коллективов с администрацией в бюджетных организациях заключалась в вынесении конфликта и его предмета за пределы организации. *Генерализация конфликта* выражается в следующих особенностях:

1) Направление социально-трудовых требований одновременно и администрации организации, и субъекту, ответственному за ее финансирование, вплоть до Правительства и Президента РФ, либо выдвижение требований исключительно "головному" управлению, минуя администрацию учреждения. Требования касаются регулирования широкого круга вопросов и легко транслируются вверх по административной лестнице, при этом вышестоящие звенья госменеджмента стремятся локализовать предмет конфликта, снять с себя ответственность.

2) Позиция коллективов во многих исследованных случаях включала требования *производственного* характера: предоставить возможность рабочего (профсоюзного) контроля над финансовой деятельностью организации, обеспечить работу предприятия, в том числе, требования к администрации организации урегулировать отношения с вышестоящей администрацией, потребителями услуг и другими источниками финансирования (например, с управлением ФОМСа);

3) В ряде случаев наблюдалась явная зависимость успеха коллективных действий от позиции менеджмента; во многих случаях менеджмент пассивно или активно оказывает поддержку бастующим. В некоторых ситуациях коллектив требует от руководителя организации взыскать задолженность с вышестоящей администрации в судебном порядке, однако, низовой менеджмент, активно переадресуя требования коллектива к вышестоящим чиновникам, отказывается вступать с ними в конфликт. Во всех случаях мы можем говорить о неспособности непосредственных руководителей организаций выполнить требования работников; в выступлениях работников менеджмент видит средство решения проблем финансирования.

4) Участие вышестоящего профсоюзного органа ограничилось консультированием и ведением переговоров с администрациями на уровне учреждения, города, области. Только в одном из случаев консультация была оказана приглашенным специалистом регионального объединения профсоюзов⁴⁰, с другом - областной комитет отказал в поддержке требований и коллективных действий своей членской организации⁴¹.

Хотя в большинстве случаев выдвигаемые работниками требования направлялись конкретному органу, их реализация требовала изменений в работе *всей отрасли*, принятия решения на достаточно высоком уровне (на уровне Правительства или правления государственной компании, РАО): требования индексации заработной платы, повышения ставок ЕТС, решения проблемы взаимозачетов и неплатежей и т.д. В частности, в начале 1997 г., в период обострения ситуации с зарплатой, часть профсоюзных организаций обкома здравоохранения Пермской области выдвинули ЦК профсоюза требования по организации акций протеста медиков в марте 1997 и выразили свою готовность принять участие в акциях. В другом случае профком включил первым в список требований к Президенту и Председателю правительства следующее: "Принять решение об

⁴⁰ Государственное автотранспортное предприятие, Кемеровская область.

⁴¹ Энергетическое предприятие системы РАО ЕЭС, Пермская область.

организации рабочего контроля за финансовой дисциплиной на предприятиях *под эгидой региональных и отраслевых объединений профсоюзов*"; первичная организация выступает за расширение прав вышестоящих органов. Профсоюзный комитет обратился к профсоюзам других электростанций с просьбой поддержать требования, поскольку они отражали интересы всех предприятий РАО, однако коллектив ГРЭС, как и работники всех остальных бастовавших предприятий, не получили деятельной поддержки других первичных организаций (лишь некоторые прислали ободряющие телеграммы), а областной комитет осудил их действия. После этого случая профком ГРЭС отказался выполнять норматив отчислений в обком. В этом и во многих других случаях отказ профкомов от выполнения уставных обязательств был *протестом против бездействия вышестоящих органов*, уклонявшихся от решения отраслевых проблем.

Часто пассивную позицию территориальных органов пытаются объяснить недостаточным уровнем финансирования, возлагая ответственность на те же профкомы, отказывающиеся повышать норматив отчислений либо не выполняющие его. Но это объяснение ошибочно, так как основывается на распространенном заблуждении, отождествляющем все функции территориальных органов, и координирующую в том числе, с *услугами*, с необходимостью содержать штат специалистов и так далее. В действительности способность вышестоящих органов координировать солидарные действия членских организаций определяется независимостью от работодателей и ориентацией на применение коллективных действий. Она предполагает активное участие самих членских организаций, заинтересованных в наиболее эффективной координации и, соответственно, в должном финансировании этой функции.

Специфика социально-трудовых конфликтов в бюджетных отраслях – направленность действий коллективов на генерализацию конфликта – отражает две существенные, характерные черты организации управления бюджетными отраслями: во-первых, это ее иерархичность и централизованный процесс принятия решений, во-вторых, открытость, публичность, ограничивающая возможности ухода от признания ответственности. Для промышленных профсоюзов возможности организации солидарных действий ограничены несовпадением их территориально-отраслевого строения и структуры управления предприятиями. Несмотря на это, необходимость в *генерализации* требований и коллективных действий *в структуре профсоюза* (за счет привлечения вышестоящих профорганов) присутствует и здесь.

Характерной чертой забастовок, организованных работниками, была ограниченность акций рамками одного коллектива, что было неизбежным следствием *непрофсоюзного* характера организации действий. Даже с приданием этим выступлениям формы профсоюзных действий (за счет участия старых профкомов либо замены состава за счет избрания рабочих лидеров), профсоюзная структура оставалась неспособна придать действиям более масштабный, осмысленный и организованный характер. Независимо от отрасли, в участии обкомов работники часто видели лишь способ получения консультации и помощи в переговорах. Не только территориальные и отраслевые органы – зачастую профсоюз в принципе не рассматривался участниками конфликтов в качестве механизма выдвижения *общих* для ряда коллективов требований и организации *солидарных* действий. Поражение подавляющего большинства рабочих выступлений не было следствием неэффективности какого-либо отдельного звена профсоюзной вертикали (например, профкома) – вся система органов традиционных профсоюзов оказалась не готова ни к организации коллективных действий, ни к самообновлению на волне рабочей самоорганизации. Отдельные коллективы, как правило, могли добиваться

лишь временных успехов - в конечном итоге, низовые организации оставались уязвимы, что очень скоро приводило многие из них к зависимости от администрации.

Забастовочная волна середины 1990-х годов дала огромный опыт, но вместе с тем значительная часть профсоюзных организаций была деморализована ее результатами. Тот факт, что активные действия коллективов, как правило, были результатом *самоорганизации* работников, продемонстрировал серьезное внутреннее противоречие традиционного профдвижения: сложный профсоюзный аппарат был результатом развития советской партийно-государственной административной системы, а не организации работников. Организационная работа, охватывающая значительную часть деятельности "классического" юнионизма - от агитации до организации коллективных действий - никогда не была функцией советских профсоюзов. Целью вовлечения работников в профсоюзные ряды служило не коллективное сопротивление диктату менеджмента, а более эффективное их включение в решение производственных задач. Соответственно, это направление работы потеряло свою актуальность в период спада производства и избытка рабочей силы 1990-х г.г. Ряды поредели; возвращение численности началось только с подъемом производства в конце 1990-х г.г. Попытку возродить регулярную работу с рядовыми членами предпринимал, например, Пермский обком ГМПР: инициированная им в 1997 г. кампания по восстановлению профгрупп и роли собраний в решении профсоюзных задач не была поддержана профкомами. Как и в советские времена осуществляющий связь аппарата с рядовыми членами профсоюзный актив занимается информационной и распределительной работой.

Таким образом, за прошедшее десятилетие первичная организация практически не изменилась и, если не считать некоторых нормативных шагов⁴², не изменилось и отношение традиционных профсоюзов в целом к роли рядовых членов. Ниже мы попытаемся показать, что именно эта ошибка обусловила невозможность независимого от вмешательства работодателей и государства функционирования самой профсоюзной структуры.

Профсоюз как аппаратная организация

Самоустранение традиционных профсоюзов от забастовочного движения середины 1990-х г.г. означало, что дальнейшее развитие профсоюзного движения будет происходить, в основном, в русле бюрократической традиции. Этот выбор, очевидно, был неизбежен, поскольку значительная часть профлидерства была унаследована от советской эпохи и воспитана в ее традициях. Дистанцирование от менеджмента и конфронтация с ним для многих из лидеров была неприемлема, поскольку сами они были выходцами из административной среды и многие продолжали идентифицировать себя с ней. Попытка сохранить профсоюз как аппаратную организацию изначально могла основываться только на использовании производственного и административного опыта профаппарата, что требовало сохранения сложившейся, однополярной, схемы трудовых отношений. И кроме того, возможность аппаратного варианта сохранения организации связывалась с ролью профсоюза как конструктивного посредника между стихийной и

⁴² Например, на IV Съезде ГМПР были внесены дополнения в Устав: "для повышения роли собраний и конференций, что должно укреплять демократизм во внутрипрофсоюзной жизни. Так в пп.6.10.1 и 6.10.2 устанавливается, что депутаты на Съезд и территориальные конференции избираются на конференциях и собраниях и только в исключительных случаях допускается их избрание на расширенных заседаниях профкома" (стенограмма Съезда).

разрушительной силой забастовочного движения и спровоцировавшим его менеджментом (в первую очередь, государственным).

Последнее обстоятельство легло в основу идеологии социального партнерства и выразилось в попытке выстроить систему *договорных отношений* с государством и, чуть позднее, с новыми собственниками. Начиная с 1992 г. традиционные профсоюзы заключают отраслевые и территориальные тарифные соглашения (далее ОТС и ТТС). Но очень скоро попытка соединить аппаратный характер организации и договорной способ ее взаимоотношений с партнерами сталкивается с серьезными трудностями, а затем на первый план выходит проблема управляемости. На наш взгляд, проблема профсоюзного единства непосредственно связана с проблемой ведения коллективных переговоров.

Зачастую территориальные комитеты (советы) традиционных промышленных профсоюзов обозначают как координирующие или даже руководящие органы, однако, такие представления довольно далеки от действительности. С падением централизованной советской профсоюзной системы профорганы среднего звена утратили *руководящие* функции, но отнюдь не приобрели *координирующие*. Исследование деятельности областных профорганизаций показало отсутствие какой-либо регулярной (или, по крайней мере, периодической) активности, требующей координации. Координирующая функция обкомов проявляется в очень ограниченном круге событий; как правило, это политические кампании, юридическая регистрация, оформление членских билетов и другие спорадические акции, лишь косвенно связанные с основной функцией – коллективными переговорами. С другой стороны, активность первичных организаций не направлена на какие-либо цели за пределами предприятия, в своей деятельности они ограничиваются собственными задачами, знаниями и усилиями собственного профкома. Внутри самой первичной организации остается очень незначительное пространство для участия обкомов – это юридические консультации (в т.ч. с выездом на предприятие), присутствие на собраниях или конференциях. Профкомы очень последовательно разделяют те сферы своей деятельности, в которых участие вышестоящего органа допустимо или необходимо (как, например, услуги технических и правовых инспекторов обкомов), и те области, в которых они предпочитают обходиться без вмешательства сверху. К последним, в первую очередь, относятся коллективные переговоры. Лишь в тех ситуациях, когда профсоюзная организация находится в процессе становления или показывает свою несостоятельность в представлении интересов работников, обком берет организацию взаимодействия с дирекцией на себя. Во вполне устоявшихся, стабильных организациях самостоятельное установление отношений с администрацией, самостоятельное ведение переговоров с ней является необходимым, важнейшим элементом авторитета профкома, свидетельством компетентности и легитимности его лидеров. Поскольку диалог с представителем работодателя является приоритетным способом сохранения организации, профком принципиально не заинтересован в привлечении к этому процессу внешних участников. В число последних попадает вышестоящий орган – низовые лидеры стремятся также максимально ограничить возможности вмешательства работников в него: с превращением коллективных переговоров в формальный, бюрократический процесс их участие сводится к выдвиганию и сбору предложений и к вполне управляемому утверждению уже согласованного документа на собрании (конференции) коллектива. Профкомы активно используют процедурные моменты, потребительский характер мотивации членства и содействие работодателя для вытеснения альтернативных профсоюзов из переговорного процесса за пределы предприятия.

Таким образом, организация внутренней жизни первичной группы определяет роль двух важнейших звеньев в структуре традиционного промышленного профсоюза: во-первых, это роль рядовых членов профсоюза, а во-вторых, роль органов среднего звена профсоюзной вертикали. В обоих случаях это максимальное отчуждение - от участия в профсоюзной жизни в первом случае, и от участия в жизни первичной организации во втором. Рядовые члены при этом превращаются лишь в источник финансирования и легитимности всей системы профсоюзного аппарата, а вышестоящие, территориальные, органы утрачивают свои административные и координирующие функции, превращаясь в информационно-методические центры.

Хотя председатель профкома может быть активным участником жизни территориальной организации и находиться в достаточно доверительных отношениях с ее лидером, в области ведения коллективных переговоров возглавляемая им первичная организация представляет собой автономный элемент территориальной структуры. Именно в основной сфере деятельности профсоюза - в ведении коллективных переговоров - происходит разделение профсоюзного пространства, отчуждающее основные ресурсы профорганизации (прежде всего, материальные) от всей вертикали вышестоящих органов. При этом находящиеся по разные стороны этого разграничения субъекты не равноправны: низовой орган контролирует ресурсы *всей организации*, что дает ему неограниченную возможность сдерживать стремление территориальных органов пересмотреть взаимоотношения с "низами".

С 1992 г. отраслевые органы пытались оживить взаимодействие организаций различных уровней: предполагалось, что отраслевые комитеты инициируют переговоры на национальном уровне, а территориальные организации поддержат их требования, в том числе, финансово: централизация структуры коллективных переговоров приведет к централизации самой профсоюзной организации. Но профкомы продемонстрировали полное нежелание участвовать в отраслевых переговорах, ОТС и вместе с ними вся вертикаль "повисли в воздухе".

Отчасти сказалась проблема отсутствия переговоров среднего уровня, которые могли бы связать первички в единую территориальную организацию. Отчасти, ситуация отразила отсутствие у низовых лидеров заинтересованности в какой-либо централизации. Фрагментированная территориальная организация не могла поддержать ни отраслевые переговоры, ни профкомы в конфликтах с работодателями. В течение нескольких лет единую вертикаль поддерживали лишь информационно-методическая работа и уставные обязательства.

Низовые комитеты оказались не заинтересованы в участии в областных переговорах, так как это неизбежно нарушало бы установившееся разграничение профсоюзного пространства - вело к увеличению значения вышестоящего органа, то есть, к необходимости передачи ему части финансовых ресурсов и, самое главное, координирующих функций. До тех пор, пока условия сохранения позиций профкома на предприятии определяются в рамках узкого, локального взаимодействия с администрацией (в рамках заводских комиссий и коллективного договора) низовые лидеры сохраняют свою автономию в структуре профсоюза. Этот суверенитет нарушается, как только регулирование части вопросов передается на уровень вышестоящего соглашения: независимо от статуса заключающего это соглашение органа, последний приобретает возможность влиять на низовой комитет. Чем больше значение переговоров перераспределяется в пользу вышестоящего соглашения, тем больше сохранение первичной организации зависит от позиции вышестоящего органа и поддержки других организаций-участников соглашения. *Централизация*

системы коллективных переговоров приводит к централизации самой системы профорганизаций, ведущих эти переговоры.

Попытка отраслевых комитетов сплотить профсоюзы вокруг отраслевых переговоров оказалась малоуспешна - оставалось только дополнить солидарность мерами дисциплинарного характера. Когда во второй половине 1990-х г.г. руководство ряда российских профсоюзов начало кампанию централизации профсоюзного движения, профлидеры поставили перед собой чрезвычайно сложную задачу: с одной стороны, аморфные и постоянно сокращающиеся численно профсоюзы все более вытеснялись из регулирования экономических и политических вопросов, с другой стороны, внутри самих профсоюзов не существовало согласия в отношении роли каждого органа в структуре профсоюза. Разногласия в вопросах определения функций вышестоящих органов, распределения административных и финансовых ресурсов в организационной вертикали отражали *противоречие интересов профлидеров различных уровней*. Сопrotивление инициативе центральных органов оказали заводские профсоюзные комитеты, лидеры областных частью ее поддержали, частью – вынужденно или добровольно - приняли сторону членских организаций. В результате в разных профсоюзах кампания централизации имела различный успех – общим оказалось то, что нигде она не решила поставленных перед нею задач полностью.

Традиционные профсоюзы и укрепление вертикали профсоюзной организации

Очевидно, лидером в практике организационных преобразований является Росуглепроф. Его можно считать архитектором профсоюзной децентрализации начала 1990-х, этот же профсоюз первым вступил в процесс восстановления вертикали. На III (внеочередном) Съезде в июле 1998 г. в Устав профсоюза было внесено право вышестоящих органов ставить вопрос о досрочном освобождении от должности руководителей членских профорганизаций за нарушение Устава и решений вышестоящих органов, а также об исключении членских организаций из профсоюза за противоуставную деятельность. Необходимость расширения дисциплинарной власти территориальных и центрального органов профсоюза была продиктована систематическим неисполнением уставных требований и решений вышестоящих органов. Еще в декабре 1994 г. Пленум установил норматив финансирования вертикали в 30%, однако он систематически нарушался как первичными, так и территориальными организациями⁴³. Причем Воркутинская территориальная организация, например, в марте 1996 г. легитимизировала эту практику решением территориального органа - Совета Федерации⁴⁴. Тем не менее, когда в сентябре 1999 г. вопрос о применении санкций в отношении этой организации поднимался на Пленуме, уставное право не было использовано - сам председатель профсоюза выступил против голосования по этому вопросу⁴⁵.

⁴³ В среднем по профсоюзу фактический уровень перечисления центральному органу в этот период снижался с 6,3 % в 1996 г. до 3,1 % в 1998 г. при установленных 13 %. К сентябрю 1999 г. Воркутинская Федерация НПРОУП перечислила 0,6 % (что оказалось намного ниже среднего показателя - 3,9 % за первую половину 1999г.). Примерно та же ситуация в Кемеровской организации: норматив полностью не выполнялся - более того, в 1997-1999 гг. профкомы и теркомы все больше взносов оставляют у себя.

⁴⁴ Отчет о деятельности Воркутинской Федерации НПРОУП. Коми, ИСИТО, 2001.

⁴⁵ Отчет о деятельности НПРОУП. Москва, ИСИТО, 1999.

Кампания по централизации структуры в масштабе российского профсоюзного движения, в основном, начинается двумя годами позже. В феврале 2000 г. IV Съезд Горно-металлургического профсоюза России (ГМПР) и в марте 2000 г. IV Съезд Росхимпрофсоюза (РХП) вносят в свои уставы положения о применении санкций (освобождение от должности председателей, исключение из профсоюза организаций решением вышестоящих органов за противоуставную деятельность) и новые, повышенные нормативы финансирования вертикали. Результативность Съездов профсоюзов работников здравоохранения и строителей, состоявшихся, соответственно, в мае и октябре 2000 г., была ниже. Предложение лидеров строителей повысить норматив отчисления был отвергнут, им удалось внести в Уставы только дисциплинарные положения.

Тем не менее, эффект даже сравнительно более успешных съездов металлургов и химиков был существенно снижен на этапе исполнения решений. Очевидно, соблюдение уставных требований в областных организациях отражало не столько решения съездов, сколько усилия территориальных органов по повышению исполнительности членских организаций, предпринятые еще накануне съездов. В Самарской областной организации РХП повышенный норматив был принят и исполнялся профкомами еще до съезда, в Пермской организации обкому удалось убедить низовых лидеров в необходимости повышения финансирования вертикали (в 1997 г. областная конференция приняла решение о перечислении 20% "наверх"). Здесь же обком настойчиво и успешно добивался от профкомов погашения задолженностей по взносам; после длительного конфликта одна из крупнейших первичных организаций, отказавшаяся исполнять требования обкома, решением своего комитета вышла из состава ГМПР.

В организациях, в которых авторитет обкомов был и ранее невысок, неисполнение финансовых обязательств осталось систематическим явлением. Здесь территориальные лидеры продолжали убеждать нарушителей устава (как, например, в Кемеровской организации ГМПР), либо были вынуждены искать способы легитимизации существующих нарушений: при Свердловском обкоме ГМПР создана специальная комиссия, рассматривающая заявления комитетов первичных организаций о снижении норматива⁴⁶. В Росхимпрофсоюзе открытое сопротивление решению высшего органа оказала уже вся областная организация: Пермский обком РХП принял решение оставить норматив финансирования на прежнем уровне.

Несмотря на многочисленные факты противоуставной деятельности, ни в одной из изученных организаций в период исследования предусмотренные Уставами санкции не были применены ни в отношении первичных организаций, ни в отношении территориальных комитетов⁴⁷. Очевидно, реформирующиеся профсоюзы пришли к тому же результату, что и Росуглепроф двумя годами раньше. Традиционные профсоюзы переживают серьезный институциональный кризис, в основе которого лежит противоречие интересов вышестоящих органов, с одной стороны, и комитетов первичных организаций, с другой. Попытки нормативного преодоления этого противоречия лишь сделали его явным.

⁴⁶ Устав ГМПР предусматривает только возможность предоставления отсрочки по перечислению взносов.

⁴⁷ В Свердловской организации ГМПР в 1998-9 г.г. были сняты с профобслуживания несколько первичных организаций, задолго до этого прекративших какие-либо контакты с обкомом. В данном случае имеет место лишь констатация разрыва отношений либо прекращения существования членской организации.

Пределы эффективности территориально-отраслевой структуры традиционных профсоюзов.

Программа централизации профсоюзного движения была озвучена на первом из Съездов 2000 г. председателем ФНПР: реформа была направлена на создание финансово и административно централизованной профсоюзной системы. Половину всех финансовых средств предполагалось сосредоточить в централизованных фондах, чтобы централизованно же расходовать их на организацию обучения, забастовочных акций и законодательную работу. Таким образом, Съезды 2000 г. были лишь первым шагом кардинального преобразования всего традиционного юнионизма. Тем не менее, в основной своей массе до, во время и после Съездов первичные организации выступили против финансовой централизации, в то время как идея обязательности исполнения решений вышестоящих (и теперь уже руководящих) органов серьезного сопротивления не встретила.

В итоге, помимо незначительного повышения нормативов финансирования, попытка реформирования традиционных профсоюзов ничего не дала – от предоставленной новыми Уставами дисциплинарной власти территориальные и отраслевые органы были вынуждены отказаться перед лицом систематических нарушений финансовых обязательств низовыми и территориальными организациями. Очевидно, ответ на вопросы о причинах нарушений и отсутствии санкций, позволит определить основания автономии низовых организаций в структуре традиционных профсоюзов.

Дисциплинарная власть, руководящая роль вышестоящих органов не основывалась на реальной возможности применения санкций: последние апеллировали к власти «руководящего органа» (профсоюзного собрания, конференции) отстранить избранного им председателя. Однако в действительности рядовые члены лишь формально являются источником полномочий выборных лиц. Низкий уровень организации работников, отчуждение рядовых членов от участия в принятии организационных решений лежат в основе независимости выборных органов от «руководящих». Профкомы успешно убеждали профсоюзные конференции на предприятиях легитимизировать как нарушения уставов, так и прекращение членства в профсоюзе. В Самарской организации РХП и в Мурманской ГМПР это был целый ряд первичных организаций, поддержавших решение своих председателей о вхождении в корпоративные структуры. Многие другие решением конференций снижали уровень отчислений взносов и так далее. В Пермской организации ГМПР одна из первичных организаций, не найдя общего языка с областным комитетом, вышла из состава профсоюза.

Условный характер дисциплинарной власти уставов отражал формальность деятельности демократических институтов и, в конечном итоге, условный характер самого профсоюзного членства. Роль рядовых членов в жизни профсоюза настолько мала, что взаимоотношения профсоюзных чиновников не воспринимаются рядовыми членами как затрагивающие их интересы. В ситуации отчуждения членов профсоюза от деятельности профсоюзных органов Устав превращается в средство регулирования отношений профлидеров, и апеллирование к работникам - к внешней стороне конфликта - свидетельствует о слабости вышестоящих органов.

Активно поощряя сохранение потребительской мотивации членства, нарушавшие уставы профкомы легко сталкивали интересы рядовых членов, озабоченных получением пособий, и вышестоящих органов, заинтересованных в использовании этих же средств на профсоюзную деятельность. Возникало мнимое противоречие интересов, позволявшее низовым лидерам практически неограниченно

опираться на поддержку членов профсоюза в противостоянии с вышестоящими органами и эксплуатировать материальную зависимость последних, чтобы избежать их вмешательства в автономию первичной организации. Таким образом, в диалоге с администрацией профсоюзам удастся выступать представителями и работников и общероссийского профсоюза, и в то же время, сохранять свою независимость и от первых и от вторых.

При столь упорном сопротивлении всего 5-типроцентному повышению нормативов финансирования вертикали, инициатива вышестоящих органов о передаче им руководящих функций была поддержана без серьезной дискуссии: реальное влияние обкомов в территориальных организациях меньше всего зависело от объема их уставных прав. Тем не менее, независимо от успешности проекта ФНПР, сама идея замены коллегиальности демократическим централизмом представляет отдельный интерес: реформа должна была привести к восстановлению структуры, аналогичной ВЦСПС, но, конечно, наполненной новым содержанием. Поэтому для понимания причин сопротивления низовых организаций программе централизации необходимо обратиться к истории традиционных профсоюзов.

Централизация структуры не тождественна эффективности профсоюзной организации. Эволюция профсоюзной организации не обязательно приводит к крайним формам централизации - скорее, это происходит под сильным давлением извне. Руководящая роль вышестоящих органов и обязательность принятых «наверху» решений – словом, демократический централизм – видимо, более свойственны для профсоюзов недемократических обществ. Классическим примером является советская профсоюзная система. Территориально-отраслевая организация советских профсоюзов отражала структуру управления государством и промышленностью, и это имело большое значение с точки зрения их функциональной эффективности. Профсоюзные органы на каждом из трех уровней - национальном, территориальном и предприятия - были включены в систему отношений с их политическими и экономическими "партнерами". Единство вертикали и степень централизации структуры⁴⁸ профсоюзов основывались на использовании административных и экономических ресурсов *централизованной* партийно-государственной системы. Соответственно, и вся профсоюзная система была максимально централизована, вышестоящие органы имели статус руководящих и сосредоточивали в своих руках от 80 до 90 % профвзносов и почти всю собственность.

Советский опыт проясняет основания централизации профсоюзов: сначала была национализирована и централизована экономика, лишь затем огромная государственная корпорация ассимилировала разрозненные, еще досоветские профсоюзы, объединив их в единую профсоюзную организацию, построенную, как и вся промышленность, по территориально-отраслевому принципу. Поскольку зачатки дореволюционного юнионизма были успешно элиминированы, и вся система строилась «сверху», советское профсоюзное движение изначально содержало в себе кризис конца 1980-х и 1990-х г.г. Как только прежняя административная и экономическая система перестала существовать, профсоюзы лишились предоставленной советским государством санкции на вмешательство в управление

⁴⁸ Здесь необходимо определиться с понятиями. "Вертикаль" здесь и далее - органы низового (профком), среднего (горкомы, райкомы, обкомы, федерации и облсовпрофы) и национального уровней (центральные советы и комитеты). "Степень централизации" описывает, на каком уровне структуры концентрируется основная часть организационных ресурсов: то есть, максимальная степень централизации была характерна для советских профсоюзов, минимальная - для российских.

производством и распределение благ. Профкомы были вынуждены теперь самостоятельно выстраивать свои отношения с администрацией предприятия, вышестоящие органы не могли гарантировать сохранение низовой структуры, и ответом на их беспомощность стала радикальная децентрализация профсоюзного движения. Сохранению вертикали вышестоящих органов способствовал затянутый, длительный процесс демонтажа и реорганизации государственной системы управления трудовыми отношениями. Лишь к середине 1990-х г.г. от профсоюзов были отчуждены управление фондом социального страхования (1993 г.) и технической инспекцией (1994 г.), в течение всего десятилетия продолжалось сокращение доли государственной собственности и кризис советского трудового законодательства. Хотя за этот период профсоюзы утратили большую часть своих административных, финансовых и правовых ресурсов, им удалось пережить тяжелейшие обвалы экономики и вступить в период экономического подъема конца 1990-х гг.

К тому моменту, когда поступления от первичных организаций остались единственным источником финансирования вертикали, необходимость вышестоящей структуры уже не отрицалась, однако низовые комитеты по-прежнему сопротивлялись любым попыткам ограничить их самостоятельность. Слабость вышестоящих органов заключалась в их неспособности поставить сохранение низовых органов в зависимость от деятельности профсоюза на территориальном или отраслевом уровне – вертикаль перестала быть каналом передачи административных и материальных ресурсов партийно-государственной системы, и низовые комитеты потеряли интерес не только к сохранению ее влияния, но и к какому-либо своему участию в ее деятельности. Хотя уже в 1992 г. большинство профсоюзов вели коллективные переговоры на отраслевом уровне, это не привело к перераспределению ресурсов и не получило никакой поддержки «снизу». Позиция центральных органов в отраслевых переговорах не опиралась на активность членских организаций – не имея возможности подтвердить свои требования организацией коллективных действий, отраслевые комитеты не могли добиться и уступок от оппонентов; заключаемые соглашения не имели регулятивной силы, поскольку не содержали реальных обязательств либо не исполнялись работодателями.

Но лежащее на поверхности объяснение пассивности профкомов слабостью отраслевых соглашений ошибочно, поскольку содержит в себе тривиальную тавтологию «курицы и яйца». Отчуждение низовых организаций от отраслевых переговоров, несомненно, было в том числе следствием сохранения традиционной территориально-отраслевой структуры, отражавшей структуру управления советской промышленностью, а не современную систему экономических и административных связей. Ведение переговоров в рамках существующих институтов не могло заинтересовать низовые органы, так как вышестоящие соглашения заключались либо с министерствами либо с достаточно произвольно скомпонованными объединениями работодателей – и не усиливали позиций самих профкомов в переговорах на предприятии. В этом плане неудачный опыт отраслевых переговоров был результатом неспособности органов среднего звена увидеть новых партнеров в новых экономических структурах и инициировать ведение многоуровневых коллективных переговоров с ними: на уровне предприятия и на уровне компании. Сохранение традиционной структуры также было требованием отраслевых комитетов, поскольку существующий принцип строения профсоюзов обосновывал сохранение всей системы территориальных и отраслевых органов. Нежелание последних отступать от традиционных форм деятельности, стремление

сохранить свою монополию на организацию профсоюзной деятельности за пределами предприятия поддерживали скрытый конфликт интересов вышестоящих и низовых органов, а затем привели к противостоянию с последними в лице корпоративных профсоюзов.

Традиционная структура и корпоративные соглашения

Кампания централизации, предпринятая в 1998-2000 г.г. рядом традиционных профсоюзов, по своей сути, была попыткой *нормативного* разрешения противоречия интересов низовых и вышестоящих органов; последним не удалось привлечь профкомы к участию в поддержку территориальных и отраслевых переговоров и органов, поэтому центральные органы попытались инициативу "низов" заменить *контролем* над ними. Противоречие интересов привело не только к противостоянию давлению "верхов" со стороны первичных организаций, но также и к стремлению последних отразить свои интересы в новых, "компанейских" формах взаимодействия с корпорациями - как в составе традиционного профсоюза, так и вне его.

Становление новых форм ведения диалога с работодателем как попытка преодоления ограничений некорпоративной структуры профорганизации не обязательно ведет к конфликту с последней. Хотя координация усилий первичных организаций предприятий одной компании для ведения коллективных переговоров в масштабе всего бизнеса невозможна без существования общего координирующего органа, последний может представлять собой как постоянно существующий институт, так и по мере необходимости возобновляющий работу совет представителей членских организаций. Создание такого органа не обязательно исключает возможность сосуществования разных принципов строения организации, хотя и ведет к усложнению организации профсоюзного движения⁴⁹.

Тем не менее, развитие процесса внутрикорпоративных контактов в ряде случаев завершилось именно созданием альтернативных структур, стремившихся строить отношения с территориальными органами на равных. В Самарской области ряд первичных организаций РХП с 1996 г. строили свои отношения с обкомом на договорной основе и так же определяли свои финансовые обязательства. Окончательный разрыв отношений с традиционным профсоюзом произошел лишь в 2001 г. Появление корпоративных структур в составе традиционных профсоюзов во второй половине 1990-х г.г. стало распространенным явлением.

Угроза "внутреннего корпоратизма" в традиционных профсоюзах была осознана лишь в конце 1990-х г.г. Лидеры ГМПР приняли решение предупредить такой кризис в собственном профсоюзе принятием поправок в Уставе⁵⁰. Эти поправки должны были усилить ту самую территориально-отраслевую структуру, которая в действительности была необходимой предпосылкой корпоратизации, частности, в РХП. Более того, на момент принятия этих поправок этот процесс давно уже шел внутри самого ГМПР. Он не был столь очевиден, как в РХП, по той лишь причине, что формирование корпоративных профсоюзов нарушало лишь

⁴⁹ Феномен "двойного членства" организаций в разных территориальных и производственных профсоюзах и объединениях профсоюзов известен уже и для российских профсоюзов.

⁵⁰ Пункт 5.1 Устава ГМПР в редакции IV Съезда ГМПР 10-11.02.2000 г.: "ГМПР строится по территориально-производственному принципу, что означает приоритет соответствия структуры первичной профсоюзной организации хозяйственной структуре в пределах территориальной организации профсоюза. Создание единого хозяйствующего субъекта (компании, корпорации, холдинга и т.д.), производственные объекты которого расположены в различных субъектах РФ, не является основанием для соответствующих преобразований профсоюзных структур".

территориальные границы внутри самого ГМПР⁵¹. Поэтому до окончательного оформления МОП "Норильский никель" эта тема была актуальна лишь для некоторых территориальных органов (как, например, Свердловской организации ГМПР⁵²), только когда корпоратизация пересекла отраслевые границы, проблема сохранения территориально-отраслевой структуры встала в масштабе всего профсоюза.

Позиция вышестоящих органов выразилась в жестком ограничении какой-либо диверсификации структуры профсоюза. Эта позиция исходила от отраслевых и территориальных лидеров, суть ее заключалась в обеспечении *защиты существующей структуры* от возникновения любых других вертикальных подструктур⁵³, даже тех, которые не нарушают территориальный принцип организационного строения. В частности, когда на IV Съезде ГМПР в прениях по внесению изменений в Устав выступила делегация Ленинградской области с предложением внесения в Устав понятия "объединенный профком (профорганизация)", реакция профлидеров была однозначно отрицательная⁵⁴. Даже сохранение единой профсоюзной организации при раздроблении предприятия воспринимается как частный случай, скрытая форма корпоратизации⁵⁵.

Традиционные профсоюзы явно находятся под давлением новых форм ведения коллективных переговоров; их способность противодействовать компанийским соглашениям зависит от авторитета отраслевых и территориальных лидеров. Руководители ГМПР добились ограничения новой практики решением Съезда, в других профсоюзах такой возможности у профлидеров нет; Устав РХП, напротив, предусматривает возможность сочетания традиционной структуры и альтернативных форм объединения членских организаций⁵⁶.

Тем не менее, даже в тех случаях, когда альтернативная структура не нарушает территориальное построение профсоюза, когда новая форма ведения коллективных переговоров не приводит к возникновению альтернативной организации внутри профсоюза, противоречие между новой практикой и традиционной структурой не снимается, первая всегда потенциально угрожает последней.

Примером *сосуществования* двух многоуровневых систем коллективных переговоров - традиционной отраслевой и компанийской - является Росхимпрофсоюз. По инициативе профкома одной из первичных организаций РХП

⁵¹ Негативным фактором для РХП оказалась близость характера и продуктов производства в химической и нефтехимической отраслях промышленности, у ГМПР такого близкого технологического соседства не было, за исключением компании "Норильский никель", профсоюз которой прежде был первичной организацией профсоюза металлургов.

⁵² Отчет о деятельности обкома ГМПР. Екатеринбург, 2001. Обком выступил с предложением внесения поправки в п.5.1, поскольку процессы корпоратизации очень актуальны для областной организации.

⁵³ Эта позиция вполне еще допускает усложнение - заключение регионального соглашения, создание городских, районных комитетов. Они не нарушают линейность, иерархичность строения профсоюза.

⁵⁴ Текст предложения: *"допускается при реструктуризации предприятий, в связи с раздроблением предприятий создание объединённой профорганизации на базе цехов, объединённых технологическим процессом"*⁵⁴. Из стенограммы IV Съезда ГМПР.

⁵⁵ Областной комитет Свердловской организации ГМПР, в частности, планирует провести разукрупнение объединенного профкома холдинга, образованного до Съезда.

⁵⁶ Пункт 4.2.: "Для выражения и защиты специфических интересов отдельных групп трудящихся члены Профсоюза и профсоюзные организации могут объединяться на добровольной основе в ассоциации и профессиональные секции. Они могут иметь своих представителей в соответствующих органах Профсоюза".

(Ленинградская территориальная организация⁵⁷) при участии председатели профкомов группы химических предприятий, принадлежащих ТНК ICN-Pharmaceuticals Inc., в 2000 г. начали переговоры с компанией по заключению тарифного соглашения. К переговорам был привлечен представитель ЦК профсоюза, однако, по оценке лидера инициативной группы отраслевой комитет занял пассивную позицию. Толчком в начале переговоров стала неэффективность ОТС, распространяющегося на небольшую часть предприятий и содержащего низкий уровень обязательств.

В других случаях можно говорить о *доминировании* новой структуры над отраслевой. В территориальной организации профсоюза работников лесных отраслей (республика Коми) реском заключает территориальное тарифное соглашение (далее ТТС) с республиканским Союзом лесопромышленников, однако это соглашение систематически нарушается, принципиальные положения его исполняются только предприятиями корпоративной структуры, первичная организация которой объединяет около 80% рядовых членов всей республиканской организации. "Корпоративная" структура представляет собой централизованную профорганизацию, объединяющую несколько профкомов и тесно сотрудничающую с руководством холдинга. Эта организация независимо строит свои отношения с рескомом и даже доминирует над ним.

Другой пример демонстрирует *адаптацию* традиционной структуры к корпоративной. Ульяновская территориальная организация строителей в 2000 г. заключила отраслевое соглашение с компанией, на предприятиях которой существуют 80 % членских организаций обкома. В данном случае *территориальный* орган заключает *компанейское* соглашение; как и в предыдущем случае, территориальная структура не способна распространить обязательства соглашения на "периферийные" членские организации и фактически действует от лица коллективов одной корпорации.

"Ульяновский вариант" является наиболее вероятным результатом ставшей уже широко распространенной практики "поиска партнеров". Отсутствие или низкий уровень организации работодателей на территориальном уровне стал традиционной проблемой развития системы социального партнерства и самих профсоюзов.

В ряде областей обкомы предприняли попытки создать объединения работодателей, в Пермской области председатель обкома ГМПП даже являлся председателем руководящего органа ассоциации. Однако такие искусственные союзы, разумеется, не могли стать реальными партнерами по переговорам. Там, где профсоюзам и властям удалось ввести практику ведения территориальных тарифных переговоров, регулятивная сила соглашений оказалась обратно пропорциональной их представительности (доля работников, на которые распространяются условия). Традиционными формами снижения работодателями уровня обязательств стали систематическое несоблюдение положений соглашений и включение в них общих формулировок, декларативных положений и условий, ставящих исполнение обязательств в зависимость от наличия средств⁵⁸.

Заключение ТТС, таким образом, зависит от наличия хозяйствующего субъекта-нанимателя основной части организованной рабочей силы региона. В такой ситуации территориальный орган будет вынужден либо заключать соглашение с основным работодателем в регионе, что будет содержать потенциальный конфликт с

⁵⁷ Показательно, что попытка территориального комитета начать переговоры по заключению территориального тарифного соглашения была неудачна, поскольку не сформирована сторона работодателя.

⁵⁸ По существу это различные формы скрытого уклонения от переговоров.

его статусом, либо будет вынужден добиваться распространения соглашения (когда компанейское соглашение становится территориальным). Успешность последнего будет зависеть от его способности к организации экономического давления, что, как мы выяснили, не является оружием промышленных профсоюзов. Таким образом, наиболее вероятное последствие - деградация "периферийных" членских и всей территориальной организации.

Другой вариант стратегии "поиска партнера" - заключение соглашений с профильными подразделениями областных администраций. Лидеры территориальных организаций таким образом пытаются использовать диалог с властью для оказания давления на директоров за счет административных ресурсов последней. Поскольку у низовых председателей возможности доступа к таким ресурсам, как правило, отсутствуют, создается дополнительная мотивация профкомов к сохранению территориальной структуры. Однако, сама перспектива такого диалога зависит от приверженности государственных чиновников идеологии социального партнерства. Обкомы стремятся максимально развивать и использовать связи и с другими партнерами на уровне областей (республик, краев): в первую очередь, это государственные органы: Рострудинспекция, управления по труду администраций, службы занятости, комитеты по банкротству, правления фондов социального страхования, прокуратуры и т.д. С некоторыми из них заключаются соглашения о сотрудничестве (например, Свердловский и Пермский обкомы ГМПР заключил такое соглашение с государственной инспекцией труда, Самарский обком РХП также и с управлением труда областной администрации⁵⁹). Однако, сотрудничество с властью не стало эффективным способом защиты прав работников и самих профсоюзов. В результате акционирования промышленных отраслей государство потеряло возможность прямого управления производством, а его контрольные органы пользуются устаревшими нормами и принципами работы либо, зачастую, бездействуют.

Таким образом, профорганы среднего звена пытаются выйти из ситуации односторонней зависимости от низовых комитетов, иницируя коллективные переговоры срединного уровня *в рамках территориально-отраслевой структуры*. В силу низкого уровня организации работников и отсутствия поддержки профкомов, вышестоящие органы не в состоянии обеспечить поддержку своей инициативы коллективными действиями членских организаций. В результате обкомы вынуждены вести переговоры с властью или с союзами работодателей, не имея возможности добиваться от них реальных уступок. Результирующие соглашения имеют низкий уровень обязательств и, в силу этого, не могут мотивировать автономные первичные организации ни к активному участию в территориальных переговорах, ни к поддержке существующей системы территориальных и отраслевых органов.

К концу 1990-х г.г. неспособность органов среднего звена найти собственную форму непосредственного участия в регулировании социально-трудовых вопросов стала вполне очевидна. Практически единственным направлением непосредственного участия в защите прав работников остается работа технической и правовой инспекции, которая, по сути, наряду с методическим, информационным обеспечением и организацией обучения, является *услугой*, оказываемой вышестоящим органом низовой организации или ее руководящему органу. Обслуживающий характер деятельности территориальных органов, их фактически второстепенное положение в структуре профсоюзов - закономерно

⁵⁹ Отчет о деятельности обкома ГМПР. Пермь, 2001. Приложения. Отчет о деятельности обкома РХП. Самара, 2001.

отразились на материальном состоянии и кадровом потенциале профсоюзных органов среднего звена.

Таким образом, сохранение традиционной структуры способствует ограничению деятельности вышестоящих органов теми видами взаимодействия, которые не могут изменить их статус в профсоюзной организации, поскольку *не изменяют места вышестоящих органов в регулировании условий труда*.

Система территориальных и отраслевых органов традиционных профсоюзов не смогла сформировать собственную вертикаль соглашений, которая обеспечила бы сохранение структуры, поскольку сама структура была сориентирована на взаимодействие с ныне не существующей государственной экономикой и не опиралась на организованную рабочую силу. Попытка вышестоящих органов изменить принципы распределения организационных ресурсов только обострила противоречие интересов низовых и вышестоящих лидеров, поскольку основывалась на идее *централизации традиционной структуры профсоюза при сохранении децентрализованной структуры коллективных переговоров*. Сохранение сложившегося разделения максимально ослабило вертикаль традиционных профсоюзов и, в последнее время, привело к ее разрушению в результате развития корпоративных профсоюзных структур.

Невозможность разрешения противоречия интересов профорганов различного уровня и невозможность противодействия развитию корпоративного юнионизма обозначают *пределы эффективности территориально-отраслевой структуры традиционных профсоюзов*.

Способность профсоюзов успешно сопротивляться влиянию экономических структур на их собственную организацию представляется достаточно сомнительной: с самого начала своей истории ассоциации наемных работников возникали именно внутри уже существующих предприятий, компаний, отраслей. Тенденция т.н. "корпоратизации" отражает реакцию профсоюзов на изменения в экономической среде, стремление отразить в деятельности и структуре профсоюзов становление новых экономических связей и структур. Конфликт некорпоративной и корпоративной организации является лишь эпизодом в масштабных изменениях в системе экономических и административных связей. Его причиной стала приватизация промышленности. Отраслевая структура советской хозяйственно-административной системы изменялась неоднократно - во всех случаях это был централизованный процесс, вслед за которым происходила и столь же централизованная реорганизация отраслевых профсоюзов. Приватизация промышленности в 1990-е г.г. привела к исчезновению единой структуры целого ряда отраслей - ее сменила сложная и интенсивно меняющаяся, зачастую скрытая, система экономических связей, относительная стабилизация которой наметилась лишь к концу десятилетия. Поэтому "отставание" эволюции традиционных профсоюзов является вполне закономерным процессом и, возможно, временным. Глобальная централизация капитала определяет доминирование тенденции корпоратизации над стремлением сохранения традиционной системы органов и соглашений. Это не означает неизбежное "исчезновение" традиционной структуры, но консервирование устаревшей системы территориальных органов снижает способность промышленных профсоюзов реагировать на изменения в тех социально-экономических процессах, равноправными участниками которых они стремятся быть. Однако реорганизация среднего звена вертикали промышленных профсоюзов без пересмотра роли первичной организации не приведет к развитию договорной структуры. Это отчетливо продемонстрировали т.н. "корпоративные профсоюзы".

Основания корпоратизации традиционных профсоюзов

Характерной чертой корпоративных профорганизаций является тот факт, что их создание не было результатом коллективных переговоров членских профсоюзов с руководством холдинга. Расширение объединений было связано прежде всего с приобретением компанией предприятий или усилением экономического контроля над ними. Условия труда на зависимых предприятиях обычно отражают их административную и экономическую подчиненность головному предприятию, что позволяет говорить о том, что отношения участников профсоюзного объединения подчинены общей задаче концентрации производства. Поскольку борьба за социальную солидарность – сближение условий труда работников предприятий корпорации – не является приоритетом таких объединений, наличие компанейского соглашения не выступает необходимым элементом – взаимоотношения с менеджментом могут строиться в рамках традиционной сети коллективных договоров, иногда в качестве компанейского соглашения выступает социальная программа корпорации. Таким образом, мы видим становление единой профсоюзной структуры, не связанное с ведением коллективных переговоров с общим работодателем. Смысл создания корпоративных профобъединений заключался именно в замене договорной формы локального регулирования аппаратными соглашениями профлидеров с руководством корпораций. Вступление первичных организаций традиционных профсоюзов в корпоративные объединения было вызвано неспособностью вести эффективные коллективные переговоры *на уровне предприятия*.

Способность любой профсоюзной организации строить свои отношения с администрацией на договорной основе предполагает четкое различие и противопоставление сторон, что, в свою очередь, зависит от способности представительного органа работников сохранять свою независимость от менеджмента и работодателя. Распространенное среди профлидеров стремление рассматривать проблему независимости с финансовой точки зрения является очевидным заблуждением – прошедшее десятилетие продемонстрировало полную свободу работодателей произвольно присваивать профсоюзные взносы. Оно также показало, что профсоюзы в подавляющем большинстве случаев оказались не готовы отстаивать свою финансовую независимость и гарантированное законом право на пользование помещением, связью и другими условиями работы.

Независимость любой профсоюзной организации, несомненно, определяется готовностью рядовых членов оказывать поддержку своим представителям в переговорах с работодателем. Коллективное участие – это тот неотъемлемый элемент коллективных переговоров, который оказался практически полностью растворен в бюрократических процедурах, оформляющих процесс диалога с администрацией. На уровне предприятия фактически повторяется ситуация, обусловившая неэффективность отраслевых и территориальных переговоров: не имея возможности добиваться реальных уступок от оппонентов, профкомы вынуждены заключать соглашения, принципиальные положения которых зачастую не выполняются, выносятся в протоколы разногласий, аннулируются ссылками на финансовое положение предприятия либо отражают позицию стороны работодателя. Процесс диалога традиционных профкомов с работодателями, по сути, не является *коллективными переговорами*: участие работников в нем сводится к подаче предложений и замечаний в проект колдоговора, внесение которых полностью зависит от сторон согласительной комиссии и никак не контролируется коллективом; сами переговоры

представляют собой исключительно аппаратный процесс, завершающийся голосованием конференции. Последний эпизод имеет минимальное влияние на результаты кампании: как правило, он сводится к утверждению согласованного проекта колдоговора. В некоторых случаях, когда конференция проявляла сопротивление соглашению, профкомы устранялись от конфликта с администрацией, позволяя последней убедить делегатов и использовать эффект спонтанного голосования, происходившего под влиянием выступления директора. Даже в ситуациях, когда профком организовывал голосование в пользу включения в соглашение условий вопреки сопротивлению администрации, последняя сохраняла возможность безнаказанно нарушать колдоговор. Несмотря на многочисленные факты уклонения менеджмента от коллективных переговоров и их затягивания, несмотря на систематические нарушения условий соглашений, случаи забастовок в поддержку коллективных переговоров или по поводу нарушений колдоговоров традиционному юнионизму, очевидно, неизвестны.

Закрываемые соглашения, таким образом, практически не регулируют условия труда. Взаимодействие профкомов с администрациями не является *договорным* процессом – регулирование условий труда происходит в *недоговорных аппаратных* формах – в разнообразных совместных комиссиях профкома и менеджмента, занимающихся распределением выделяемых работодателем средств на охрану труда, жилье и так далее. Роль профсоюзных комитетов заключается, таким образом, не в борьбе за увеличение расходов работодателя на обеспечение условий труда, а в управлении этими средствами в объемах и формах, определяемых администрацией. Распределяющая роль и зависимая от администрации позиция профкомов фактически была оформлена в коллективном договоре: подписывая соглашения, профкомы не только разделили с менеджментом ответственность за политику работодателя, практическую не зависящую от них, но и дали обязательства сохранения социального мира на производстве. В многочисленных ситуациях нарушений прав работников и условий соглашений профкомы были вынуждены сдерживать стихийные выступления работников и сводить конфликты к переговорным процедурам. Им удавалось избегать столкновений с работодателями ценой потери доверия коллективов. Во взаимоотношениях работников и работодателя роль профкома все более смещалась от *представительства* интересов работников к *посредничеству* между ними и администрацией. Сохранение профкомов стало полностью зависимо от их способности устанавливать отношения сотрудничества с администрацией. Именно сведенный к последовательности формальных процедур переговорный процесс оформил включение профсоюзных комитетов в отношения *социального патернализма*. С отказом от опоры на тесное взаимодействие с рядовыми членами профкомы оказались в зависимости от способности предприятия осуществлять экстенсивную патерналистскую политику – в ситуациях спада недовольство и агрессия разочарованных работников зачастую были направлены прежде всего именно на профлидеров. В то же время успешная социальная политика предприятия устраняла недовольство работников, однако, не обеспечивала их лояльность профкому, поскольку последний воспринимался как орган, ведающий распределением (в широком плане – от выдачи путевок и материальной помощи до организации праздников за счет предприятия). Показательно, что с принятием советскими профсоюзами функций "защиты

интересов" традиционное восприятие их не изменилось - напротив, популярная фраза стала зачастую обозначать именно распределительные функции.

Сохранение традиционных взаимоотношений между работниками и профсоюзами с одной стороны, и между профсоюзами и администрациями - с другой сделало подчинение низовых комитетов социальному патернализму единственным вариантом сохранения первичных организаций и, следовательно, всей структуры профсоюза. Сложившаяся модель отношений основывалась на максимальном ослаблении связи первичной организации с профсоюзом в пользу установления стабильных и предсказуемых отношений сотрудничества с администрацией, поэтому отношения патернализма всегда представляли потенциально угрозу для традиционной структуры. С выходом бизнеса за пределы отдельного предприятия возникает не только сложная корпоративная структура управления производством – усложняется и система управления трудовыми отношениями. Соглашение профкома и менеджмента материнской компании становится основой выстраивания централизованной системы патернализма в масштабах корпорации.

Поскольку основным ресурсом установления отношений сотрудничества профсоюза и менеджмента в материнских обществах является давление или даже прямой диктат руководства холдинга⁶⁰, централизация структуры профорганизации не имеет принципиального значения. В одном из исследованных случаев центральный профком не только фактически определял кандидатуры председателей членских организаций, но и распределял средства бюджета, общего для всей профсоюзной организации холдинга⁶¹. В других случаях «корпоративные профсоюзы» представляли собой *объединения профорганизаций*, основанные на федеративном принципе построения структуры.

Однако даже децентрализованные корпоративные профсоюзы продемонстрировали очевидно большее внутреннее единство, чем традиционные. Хотя профсоюзные организации «ЮКОСа», «Норильского никеля» и «СИБУРа» являются *объединениями* профсоюзов (федеративная структура), а РХП и ГМПР *профсоюзами* (унитарная структура), последние оказались значительно более аморфными образованиями и не смогли противодействовать развитию первых. Традиционные профсоюзы оказались не в состоянии предложить профсоюзам соглашения с работодателями, аналогичные программам социального развития и соглашениям холдингов. Более того, экономический подъем конца 1990-х г.г., приведший к возникновению и развитию компанийского юнионизма, создал и предпосылки *существования* традиционной и корпоративной структур: в одних территориальных организациях обкомы должны были признать доминирование новых организаций – как правило, очень крупных и образцовых в понятиях формального (процедурного) социального партнерства, в других обкомы сами включились в погоню за максимизацией прибыли работодателей, найдя свою форму участия в управлении трудовыми отношениями. Так, Свердловский обком ГМПР важнейшими направлениями своей работы наряду с колдоговорной избрал организацию экономических соревнований и культурно-массовых мероприятий. Работа проводится в тесном сотрудничестве с работодателями и нацелена на повышение производительности труда и стимулирование трудовой мотивации; при этом один из оппозиционных председателю обкома низовых профлидеров оценил данную деятельность как увеличение эксплуатации работников. Показательно, что в

⁶⁰ Отчеты по кейс-стади на предприятиях «Лесопромышленный комплекс» и «Сторожевсклес» (Республика Коми).

⁶¹ Там же.

период спада в отрасли областной комитет выступал против забастовок и впоследствии заключил с союзом предприятий металлургического комплекса Свердловской области соглашение о сотрудничестве по предупреждению и урегулированию коллективных трудовых споров. Обком и профкомы также активно сотрудничают с работодателями в политических кампаниях и лоббировании отраслевых интересов.

Компромисс традиционной структуры и корпоративного юнионизма⁶² позволил ряду профсоюзов сохранить систему территориально-отраслевых органов, отказавшись при этом от борьбы за самостоятельное управление профсоюзной организацией. В то же время именно за счет компанийских профсоюзов им удалось достичь высокого или практически стопроцентного уровня членства, широкого распространения коллективных соглашений и организационной и финансовой стабильности – то есть, решить большую часть проблем, которые ставят перед собой традиционные профсоюзы. Преимущество формальных показателей компанийского варианта социального партнерства отражает экономические преимущества нефтяных, ряда металлургических и других корпораций, способных разрабатывать наиболее объемные социальные программы. Экономический рост в других отраслях, несомненно, будет стимулировать укрепление отношений патернализма в масштабах всего традиционного профсоюзного движения. Встраивание всей вертикали территориальных и отраслевых органов в систему патернализма является вариантом сохранения традиционного профсоюза, минуя болезненную проблему централизации структуры. Со стабилизацией экономического положения отраслей, стабилизируются и внутривидовые отношения: распределяя социальные блага, профкомы обеспечивают лояльность рядовых членов; одновременно они получают возможность полного выполнения уставных обязательств в отношении вышестоящих органов либо возможность произвольно снижать эти обязательства, пользуясь полной зависимостью территориально-отраслевой вертикали от лояльности компанийских организаций. Поскольку отношения противостояния сторон сменяются отношениями сотрудничества, устраняется актуальность инициирования конфликтов с работодателями и, следовательно, актуальность сосредоточения ресурсов профсоюзов на территориальном и отраслевом уровнях.

Возможность симбиоза традиционной и корпоративной структур, равно как и неспособность первой противодействовать развитию второй следуют из общего для них способа воспроизводства: корпоративные профорганизации представляют собой лишь результат развития, более сложный вариант той системы социально-трудового администрирования, которая изначально существовала на уровне отдельного предприятия. Последняя, в свою очередь, обнаруживает заметную преемственность в сравнении с еще советской системой патернализма. Само сохранение традиционного юнионизма было результатом стабильности именно первичной профсоюзной организации, выдержавшей давление экономического спада и протестной активности начала и середины 1990-х г.г. и сохранившей свою приверженность неколлективному и недоговорному взаимодействию с работодателем. И до и после распада советской системы патернализма большая

⁶² Практически все случаи создания корпоративных профорганизаций не выходили за рамки традиционных профсоюзов, за исключением ситуации принципиального противостояния ГМПР и профсоюза РАО «Норильский никель», все реорганизации ограничивались переходом первичных организаций из одного традиционного профсоюза в другой. Хотя корпоративные структуры явно ослабляли территориально-отраслевую вертикаль, традиционные профсоюзы (особенно, работников нефтяной промышленности) были вынуждены признать доминирование крупных профсоюзов нефтегазовых олигополистов.

часть профсоюзных комитетов выполняла (иногда в разной форме) одни и те же функции, актуальность которых не зависит от характера общественных отношений и собственника производства - будь то капиталист или государство. Поэтому при смене собственников и администраций профсоюз успешно занимал отведенное ему место в системе управления трудовыми отношениями. Сотрудничество сторон основывалось на признании приоритета интересов производства перед интересами наемных работников и зависело от способности предприятия предоставлять работникам удовлетворительный уровень условий труда, а также от способности профсоюза успешно управлять трудовыми отношениями, обеспечивая удовлетворительный уровень трудовой мотивации и дисциплины. Такая система обеспечивала сохранение социального мира, рост производительности труда – словом, подчинение наемного работника условиям трудового договора и произволу работодателя - подчинение, которое оплачивал сам работник, соглашаясь с отчуждением менеджментом части своей заработной платы в качестве профсоюзных взносов. Работодатель, таким образом, получал прямой интерес в максимально высоком уровне профсоюзного членства – возникает отечественный вариант «закрытого цеха»: вступление в профсоюз становится условием найма. Администрация также активно способствует вовлечению в профсоюз уже нанятых работников, в том числе, восстанавливая профсоюзные организации в подразделениях и дочерних обществах. Расширение членской базы улучшает финансовое положение всего профсоюза, рост социальных расходов предприятий и снижение конфликтности уменьшает требования работников к профсоюзам и профкомов к вышестоящим органам. Таким образом, отношения патернализма легитимировали себя улучшением формальных показателей «социального партнерства». Стимулируя развитие ложной мотивации профсоюзного членства, патернализм также устраняет предпосылки развития организованного рабочего движения, в том числе, препятствует и развитию альтернативных профсоюзов⁶³.

Сотрудничество с менеджментом в организации производства многие профлидеры и работодатели рассматривают как необходимую предпосылку требования отношений социального партнерства: прежде чем выдвинуть требования по распределению результатов производства, профсоюз должен содействовать работодателю в получении прибыли. Российский опыт показал не только укрепление патерналистских отношений сторон с ростом производства, но и принципиальную неспособность традиционного профсоюза существовать вне таких отношений.

В одном из исследованных случаев⁶⁴ объединенный профком выступил против реструктуризации предприятия и организовал коллективные действия, отказ руководства холдинга от поддержки профсоюза немедленно привел к распаду профсоюзной организации. При реорганизации предприятия руководство холдинга потребовало переоформления заявлений на отчисления взносов, а администрация некоторых предприятий отказалась вновь принимать на работу членов профсоюза. В результате профсоюз потерял большую часть членов и членских организаций⁶⁵. Ряд профорганизаций, входящих в его состав, заявили о своей независимости, причем

⁶³ Подрыв членской базы альтернативных профсоюзов за счет дискриминации их членов в распределении путевок, подарков и в участии в культурно-массовых мероприятиях – одно из распространенных средств, используемых профсоюзами традиционных профсоюзов.

⁶⁴ Случай социально-трудового конфликта на ОАО "Авиастар", Ульяновск.

⁶⁵ Тем не менее, лидеру этого профсоюза конференция доверила организацию забастовки, а затем профкому удалось заключить генеральное соглашение с холдингом, содержащее, в частности положение о росте заработной платы пропорционально росту прибыли холдинга.

исследование деятельности крупнейшей из них продемонстрировало развитие отношений патернализма на низовом уровне.

Напротив, другой корпоративный профсоюз⁶⁶ выступил против коллективных действий, организованных рабочими и альтернативным профсоюзом, однако, поддерживая административные решения работодателя и выполняя распределительные функции, сохранил при этом предельно высокий уровень профсоюзного членства и свою структуру; примечательно, что в период роста забастовочной активности в коллективах совместные комиссии председателей цеховых комитетов и представителей администрации вынуждали работников вступать в традиционный профсоюз.

Таким образом, и в том и в другом случае непосредственной основой неэффективности, зависимости профсоюзов оказалась неспособность профкомов самостоятельно управлять собственной членской базой: поддержка администраторов оказалась решающим фактором сохранения и роста членства в одном из случаев, и его потери - в другом. С другой стороны, само сохранение профсоюзных комитетов зависело от их способности предотвращать перерастание противоречия интересов труда и капитала в открытый конфликт между ними. Таким образом, *низкий уровень организации и участия работников является необходимым условием традиционного способа взаимодействия с работодателем*. Не только возникновение, но и сохранение патерналистского способа воспроизводства профсоюза поставлены в зависимость от эффективности производства, политики работодателя, уровня централизации управления корпорацией и от угрозы возникновения организованного рабочего движения. Не только создание, но и вся деятельность профсоюзной организации фактически санкционированы менеджментом и находятся под его контролем.

Хотя «корпоративные профсоюзы» создают иллюзию новой тенденции развития профсоюзного движения, в действительности природа корпоратизации профсоюзов, коренящаяся в традициях социального патернализма, ничего нового в себе не несет. Это десятилетиями развивавшаяся практика управления трудовыми отношениями, лишь приватизированная новыми собственниками после развала государственной корпорации. Вместе со всей системой социального патернализма капиталистическая экономика ассимилировала и первичную профсоюзную организацию, которая в отрыве от традиционного, аппаратного, способа самовоспроизводства просто не могла сохраниться.

Структура и способ воспроизводства корпоративных профсоюзов

В отличие от промышленных профсоюзов организации работников бюджетных отраслей в своей структуре полностью повторяют структуру управления отраслями. Хотя последняя в 1990-х г.г. неоднократно менялась, профсоюзы медицинских работников и «просвещенцев» проходили аналогичные реорганизации, в целом сохраняя соответствие своего организационного строения государственной административной структуре⁶⁷.

Существенной особенностью системы коллективных переговоров в бюджетных организациях является значительно большая интенсивность переговоров на территориальном (в т.ч. городском и районном) уровне. Свидетельством этого

⁶⁶ Случай социально-трудового конфликта на ОАО "Автоваз", Самара.

⁶⁷ Административная централизация привела с конца 1990-х г.г. к восстановлению районных и городских комитетов профсоюзов работников здравоохранения и образования, которые в период децентрализации первой половины 1990-х г.г. были заменены на более аморфные советы председателей первичных организаций.

является не только заметно большее распространение соглашений срединного уровня (это собственно территориальные тарифные соглашения), но и тот факт, что в за частую, даже в отсутствие такого соглашения, интересы бюджетных профсоюзов представляют территориальные объединения профсоюзов (федерации, областные советы). Таким образом, с учетом трехсторонних соглашений, включающих в себя комплекс положений, регулирующих интересы работников бюджетных отраслей, можно говорить, что практика ведения коллективных переговоров среднего уровня является характерной чертой профсоюзов бюджетных отраслей. Эта особенность, безусловно, является следствием корпоративности бюджетных профсоюзов.

Регулятивная сила коллективных соглашений, заключаемых бюджетными профсоюзами и администрациями в еще большей степени ограничена в сравнении, с соглашениями в промышленности. Во всех охваченных исследованием областях территориальные тарифные соглашения, по оценкам профлидеров, содержат, в основном, положения рекомендательного характера, дублируют положения КЗоТ и другие нормативные акты⁶⁸. Иногда профсоюзная сторона сознательно отказывается от включения в соглашения положений, касающихся финансирования⁶⁹. В Свердловской области тарифное соглашение профсоюза медицинских работников и Министерства здравоохранения отчасти дублирует Отраслевое тарифное соглашение, а отчасти, как и другие, повторяет положения трудового законодательства.

Невысокое качество и низкий уровень охвата работников характерны для коллективных договоров. По оценке председателя Ульяновского обкома профсоюза медицинских работников, ни профкомы, ни главные врачи не заинтересованы в ведении колдоговорной кампании, так как регулятивной силы заключаемые коллективные договоры не имеют. Большинство соглашений содержат лишь положения декларативного или регламентирующего характера, сводящиеся к минимальному законодательно закрепленному уровню⁷⁰: *«Перепиываем КзоТ, и на этом всё останавливается»*⁷¹.

Даже в тех регионах, где наблюдается высокий уровень охвата коллективными договорами, наблюдается примерно аналогичная ситуация. В Пермской области колдоговоры заключаются в 96% медицинских учреждений, однако, все они в обязательном порядке утверждаются в администрациях, и без предварительного согласия финансовых управлений главные врачи не имеют права включать в них не предусмотренный законодательством уровень обязательств. Как и в отраслях промышленности, коллективные договоры зачастую снижают установленный законодательством уровень социально-трудовых гарантий. В частности, по данным отдела социально-экономической защиты обкома здравоохранения Свердловской области, где колдоговоры заключаются в 68% медучреждениях и распространяются на более чем 80% работников, снижение нормативно установленного уровня обязательств перед работниками является систематическим явлением: *«... в процессе анализа содержания колдоговоров и качества контроля со стороны профсоюзных организаций явно видно, что последние не пользуются всеми предоставленными им законодательно-*

⁶⁸ Отчет о деятельности обкома работников просвещения, Кемерово, 2001. Отчет о деятельности обкома работников здравоохранения. Ульяновск, 2001.

⁶⁹ Кемеровский обком профсоюза медицинских работников, заключающий двухстороннее соглашение с комитетом здравоохранения.

⁷⁰ Отчет о деятельности обкома работников здравоохранения. Ульяновск, 2001. По данным отчета коллективные договора к 2001 г. заключались лишь в половине медицинских учреждений, в которых существовали профсоюзные организации.

⁷¹ Интервью с председателем обкома, 22.06.00 г.

нормативной базой правами в части организации заработной платы, порядка её выплаты, индексации, компенсации за задержку; выработки условий премирования и других видов материального вознаграждения»⁷².

Таким образом, коллективные соглашения территориального уровня и уровня предприятий, в основном, регламентируют законодательно закрепленные права работников. Очевидно, соглашения выполняют функции, связанные в первую очередь не с интересами наемных работников и государства, а с отношениями *представителей* сторон: готовность менеджмента заключать соглашения со стороны работников сигнализирует о признании общности интересов и заинтересованности в сотрудничестве с профсоюзными органами. Необходимость заключения соглашений на каждом уровне профсоюзной и административной структуры, несомненно, отражает противоречия, существующие между областным, муниципальным и низовым менеджментом. Поэтому иногда в основе соглашений очевидно прослеживается политический альянс профорганов и представителей администрации различного уровня. Так, в качестве условия заключения районного тарифного соглашения в Самарской области выступало согласие райкома поддерживать главного врача в диалоге с областной администрацией. В Республике Коми при подготовке профсоюзного проекта республиканского отраслевого тарифного соглашения Министр здравоохранения РК потребовал от рескома включить в документ обязательство работодателя по оздоровлению работников. Ситуация отразила противостояние двух государственных структур: обязательство было направлено республиканскому отделению ФОМСа, финансирующему оздоровление - споры в согласительной комиссии идут именно между Минздравом РК и управлением Фонда.

Важным обстоятельством является тот факт, что государственные чиновники, в частности, главные врачи, не имеют права включать в коллективный договор обязательства, превышающие гарантии законодательства или выделенный «сверху» бюджет; возможности вышестоящих уровней администрации также ограничены, поскольку финансовые органы администраций в переговорах и соглашениях, как правило, не участвуют. Предметом соглашения, таким образом, становятся лишь дополнительные средства, полученные от оказания платных услуг, однако, незначительный объем этих средств, стремление руководителей учреждений компенсировать за их счет дефицит бюджетного финансирования, а также отсутствие четких нормативных условий использования внебюджетных средств предельно ограничивают возможности соглашений.

В силу неэффективности колдоговорного процесса действительное регулирование условий труда в здравоохранении и образовании происходит *за пределами соглашений*. В первую очередь, используются административные ресурсы. В Свердловской области это приказ министра здравоохранения области о разработке учреждениями совместно с профсоюзами и советами трудовых коллективов положений, определяющих порядок распределения денежных средств, полученных от внебюджетной деятельности⁷³. В Кемеровской области обкомом профсоюза работников просвещения совместно с департаментом образования был разработан Закон области «Об образовании», предусматривавший включение в областной бюджет строки о доплатах работникам. До этого момента департамент финансов не признавал никаких финансовых обязательств, которые могли бы быть заложены в соглашениях. В Республике Коми реском профсоюза медработников добился издания приказа министра здравоохранения РК, в соответствии с которым

⁷² Отчет о деятельности обкома работников здравоохранения. Екатеринбург, 2001.

⁷³ там же

погашение задолженности по зарплате должно было производиться только с участием профкома. Эта мера была направлена против произвольного распределения средств в медучреждениях.

Таким образом, основные усилия профсоюзов бюджетных отраслей направлены не на договорное, а на законодательное и административное регулирование спорных вопросов. Именно в этой сфере они добиваются наиболее ощутимых результатов. Договорное регулирование оказывается малоэффективным, и фактически профсоюзы отказываются от развития соглашений. Коллективные переговоры и соглашения (регионального, субрегионального уровня, уровня учреждения) становятся средством регулирования и формализации отношений профсоюзного и административного аппаратов по поводу управления трудовыми отношениями и по поводу взаимодействия с администрациями различного уровня и федеральными органами.

Сотрудничество с представителями работодателя принимает разнообразные недоговорные формы помимо перечисленных выше. Это и привлечение представителей областной администрации к участию в обкомовских проверках состояния охраны труда⁷⁴, и широко распространенное участие руководителей медучреждений в работе профсоюзных пленумов и так далее. Во всех охваченных исследованием областях территориальные и низовые органы установили различные формы сотрудничества с администрациями учреждений, территорий или субъектов РФ: это, прежде всего, членство (участие в работе) профсоюзных лидеров в контролирующих и административных органах администраций и ФОМС⁷⁵.

На низовом уровне сохраняется традиционное отсутствие противопоставления профсоюзной организации и администрации. Это выражается и в распространенной практике «назначения» председателей профкомов, подавляющее большинство которых - неосвобожденные работники, а многие – представители администрации (часто, очень высокопоставленные – заведующие отделением). Они участвуют (либо, по крайней мере, присутствуют) в принятии производственных решений – поэтому, здесь, как и в любом промышленном профсоюзе, чаще всего встречается феномен «разделения ответственности»: профлидер склонен «входить в положение» работодателя, отдавать интересам производства приоритет в отношении интересов коллектива – отождествлять вторые с первыми. В то же время лидеры территориального уровня – председатели районных и городских комитетов - избираются из числа председателей профкомов. Поэтому в бюджетных организациях влияние руководства учреждений частично охватывает и срединный уровень вертикали.

Как и любой корпоративный профсоюз, бюджетные профорганы получают активную поддержку менеджмента в решении организационных задач. В нескольких случаях (в Самарской области, в Республике Коми) вопрос создания первичных профсоюзных организаций решался в переговорах с главными врачами, причем иногда эти переговоры предваряли организационную работу в коллективе, даже лидеры профкома избирались лишь после согласования кандидатуры с руководителем ЛПУ.

Пермский обком профсоюза работников здравоохранения использовал налаженные отношения с руководителями лечебных учреждений в ситуации конфликта с членской (окружной) организацией, отказавшейся выполнять норматив отчисления взносов и исключенной из областной организации. Перед очередной

⁷⁴ Отчет о деятельности обкома работников здравоохранения. Самара, 2001.

⁷⁵ Из отчетов о работе обкомов работников здравоохранения Свердловской, Самарской областей и Республики Коми.

отчетно-выборной окружной конференцией обком провел переговоры с руководителями ЛПУ округа и, заручившись их поддержкой, добился избрания нового окружного председателя (кандидатура которого была заранее согласована с главными врачами). После восстановления отношений с обкомом окружная организация была вновь поставлена на учет в профсоюзе.

В этом и аналогичных случаях территориальные органы использовали зависимость низовых организаций профсоюзов и работников от руководителей учреждений. С другой стороны, вынужденное обращение к административным каналам для решения проблем организации отражает слабость территориального органа. Тот же Пермский обком был вынужден мириться с систематическим нарушением финансовой дисциплины (в частности, упомянутой окружной организацией, с 1992 г.) и даже уступить членским организациям и снизить норматив финансирования с 25 % до 20 % (профсоюзные организации ряда городов и районов области утвердили своим решением уровень отчислений в обком ниже 25%, принятых Пленумом, мотивируя это расходами на материальную помощь либо отсутствием реальной помощи со стороны обкома).

Таким образом, корпоративные промышленные и бюджетные профсоюзы обнаруживают значительное сходство в способе взаимодействия с работодателем. В обоих случаях профсоюзные органы воспроизводят себя, встраиваясь в административную систему управления трудовыми отношениями - с различной степенью независимости, но при безусловном доминировании стороны работодателя. Поэтому и взаимоотношения профорганов различного уровня между собой отражают степень централизации того административного аппарата, частью которого корпоративный профсоюз является и с которым он связан своим происхождением. С децентрализацией (административной системы) управления бюджетными отраслями произошло ослабление вертикали структуры бюджетных профсоюзов, что обнаружило отсутствие значительных внутренних ресурсов организации взаимоотношений профорганов. Возникнув как часть системы социального патернализма, корпоративные профсоюзы неизбежно связаны зависимостью от отношений с менеджментом: административная власть остается решающим ресурсом сохранения профсоюза и, тем самым, обуславливает невозможность перехода от отношений патернализма к отношениям партнерства.

Бюджетные профсоюзы представляют пример самой успешной попытки решения проблемы недоговорного характера профсоюзного движения *в рамках неколлективной организации*. Однако, хотя коллективные соглашения получили здесь наибольшее распространение, они не стали ни средством регулирования отношений с работодателем, ни основой единства профсоюзной организации. Как и в любом промышленном профсоюзе здесь сохранилась недоговорная, аппаратная форма любой активности. Следовательно, именно *неколлективная, аппаратная форма функционирования* налагает самое мощное ограничение на способность профсоюза к самостоятельному развитию и независимому представлению интересов работников в диалоге с работодателем. Она исключает саму возможность возникновения диалога профсоюза и работодателя из отношений социального патернализма, неизбежно растворяющих профсоюзный аппарат в административном.

Другими словами, успешное реформирование традиционных профсоюзов невозможно без пересмотра роли рядовых членов профсоюза. Очевидно, самая успешная попытка преодолеть ограничения недоговорного и неколлективного

характера традиционного юнионизма была предпринята Независимым профсоюзом работников угольной промышленности.

Первичная профсоюзная организация и основания профсоюзного движения

Российский независимый профсоюз работников угольной промышленности является безусловным лидером традиционного профсоюзного движения в России. НПРУП возник на основе членской организации ВЦСПС в ситуации массовых шахтерских выступлений и исключительного недоверия к вышестоящим профорганам 1989-1991 г.г.. Без кадрового обновления и переориентации на активное выражение требований угольщиков в диалоге с Правительством (которому эти требования направлялись) традиционный профсоюз был бы вытеснен новыми профсоюзами или рабочими стачками. Поэтому НПРУП должен был стать *коллективной* организацией, строящей *договорные* отношения с оппонентами. Именно на волне коллективных, забастовочных, действий профсоюз заключил первое в России ОТС (декабрь 1991 г.). Однако, оформление сторон произошло только на отраслевом уровне, НПРУП не удалось дистанцироваться от администрации на уровне компаний и предприятий. Он продолжал выполнять многие из традиционных, распределительных, функций. Вместе с ними сохранилась и зависимость профкомов от менеджмента. Низовые органы не смогли перестроиться на активную организаторскую работу с рядовыми членами.

Поэтому Росуглепроф остался традиционным профсоюзом. Решающим фактором в этом плане оказалось сохранение традиционной практики организационной работы первичных организаций, отразившееся в значительном отчуждении аппарата профкома от рядовых членов. Как и в любом традиционном профсоюзе, рядовые члены в минимальной степени имеют возможность влиять на работу профкома посредством существующих формальных демократических институтов. Даже в случаях коллективных действий мы не можем говорить об осуществлении организационной функции профкомов: последние лишь придают организованную форму крайним всплескам рабочей активности, динамику которой они зачастую не могут контролировать. Профсоюзные лидеры выдвигают требования, ведут от имени коллективов переговоры - напряженность в среде работников всегда в основании их позиции. Независимо от того, легализована забастовка участием профорганов или имеет место «дикая» стачка, лидеры всегда имеют поддержку своих требований и доводы в пользу необходимости продолжения сотрудничества. В ряде ситуаций слабость организационной роли профорганов выразилась в неспособности остановить или предотвратить противоречащую соглашению с работодателем акцию - часто их позиция в отношении стихийных выступлений ограничивается лишь неприсоединением к акции или ее осуждением. В этом плане в НПРУП мы видим обычное для традиционных профсоюзов смещение роли профлидеров - от *представительства* интересов работников перед работодателем к *посредничеству* между ними. Возникновение противоречия интересов профорганов и работников при этом неизбежно - неконтролируемые выступления и развитие альтернативных форм представительства интересов суть надежные показатели этого противоречия.

НПРУП так и не стал коллективной организацией, и это привело его к тем же проблемам, что стоят сегодня перед другими традиционными профсоюзами.

В период с 1993 по 1996 г.г. Росуглепроф скоординировал несколько забастовочных кампаний в поддержку ОТС и добился значительных уступок в переговорах. Деградация системы коллективных переговоров угольных профсоюзов, видимо, начинается с середины 1990-х г.г. Первоначальный успех отраслевых переговоров основывался на совпадении интересов работников и менеджмента, одинаково заинтересованных в увеличении объемов государственного финансирования отрасли. Требования бастующих либо сразу направлялись профсоюзами Правительству, либо переадресовывались ему руководством компаний. Самым эффективным средством выбивания госдотаций оказались общероссийские стачки угольщиков (1993-1996 г.г.). Хотя формально директора выступали против забастовок, в действительности они фактически участвовали в их организации: на уровне компании и предприятия менеджмент и профсоюз согласовывали проведение акций в форме, наименее болезненной для производства - применяются различные приемы имитации забастовочных действий⁷⁶. Поддержка забастовочной борьбы оказывалась менеджментом до тех пор, пока государство оставалось крупнейшим собственником в отрасли. Когда в июне 1996 г. правительство окончательно подтвердило намерения завершить акционирование угольной промышленности приватизацией, администрации отказались поддерживать акции. В последний раз Росуглепроф попытался переломить ситуацию в конце 1996 г. Если ранее профсоюз использовал *политические* стачки в поддержку *экономических* требований, то во всероссийской забастовке в декабре 1996 г. он выдвигают уже политические требования - отставки Правительства и Президента.

Переход экономической борьбы в политическую был неизбежен, поскольку именно в государстве лидеры угольщиков видели основного работодателя и основной источник реализации их требований - точно так же, как работники отдельного предприятия могут выражать недоверие руководству предприятия и требовать его отставки, так и профсоюзы угольной отрасли в 1996 г. потребовали смены чиновников, определявших размеры госдотаций. Акции 1996 г. прошли на фоне самых серьезных уступок правительства шахтерам за все 1990-е г.г.: впервые не было выполнено требование Мирового банка о снижении финансирования реструктуризации отрасли - после шахтерской забастовки февраля 1996 г. Правительство предоставило отрасли самые крупные дотации за весь период с 1993 по 1999 г.г. Однако это могло только стимулировать правительство передать отрасль со всеми ее экономическими и социальными проблемами в частные руки. Видимо, осознание госчиновниками, что все большие уступки лишь стимулируют все более радикальные требования вынудило государство занять более жесткую позицию. В 1997 и 1998 г.г. правительство резко снижает объемы дотаций, в ответ профсоюзы лишь участвуют в общероссийских акциях протеста ФНПР, организуют пикетирования. С этого времени явственно обнаруживается перелом в ведении отраслевых переговоров: профсоюзы отказываются от опоры на экономическую борьбу в виде забастовок, но коллективы ее продолжают - возрастает число локальных нелегальных ("диких") стачек, распространяется практика проведения гололовок, разнообразные формы крайних, непрофсоюзных акций: захват заложников, "рельсовая война" 1998 г. Именно с середины 1990-х г.г. *непрофсоюзный* и *неорганизованный* характер забастовочного движения шахтеров проявляется наиболее очевидно⁷⁷.

⁷⁶ Борисов В.А. Забастовки в угольной промышленности (анализ шахтерского движения за 1989-99 гг.). М.: ИСИТО, 2001. С.394.

⁷⁷ Там же, с. 389.

Таким образом, угольные профсоюзы не смогли решить две важнейшие задачи, явно поставленные перед ними началом 1990-х г.г.: (1) активная организация работников и (2) дистанцирование от администрации предприятий и компаний. Эти задачи должны были быть решены на уровне первичных организаций. Однако, низовые комитеты сохранили традиционные практики взаимодействия с рядовыми членами, и, вместе с тем, собственную зависимость от администрации. Становления эффективного профсоюзного движения в угольной отрасли не произошло. Ставка на отраслевые переговоры в первой половине 1990-х г.г. вылилась лишь в отставание развития коллективных переговоров на уровне компаний и предприятий. Во второй половине 90-х гг. Росуглепроф и НПП отказываются от идеи прибегать к коллективным акциям на уровне предприятий и компаний. Поэтому большее развитие получают аппаратные формы согласования; компанейские соглашения заключаются лишь с 1997 г. в Воркуте и с начала 2000-х г.г. в Кузбассе. При ведении коллективных переговоров на уровне предприятия и компании профсоюзы придерживаются переговорных процедур. Основное значение соглашений сводится, в конечном итоге, к распределению гарантированных в ОТС госдотаций. В Кузбассе с 2001 г. соглашения с компаниями и предприятиями заключаются на основе ОТС, их выполнение работодатели в ряде случаев ставят в зависимость от государственного финансирования по отраслевому соглашению. Коллективные договоры часто противоречат законодательству, отраслевому соглашению, и изобилуют обязательствами, которые администрация принимает на себя только при наличии "свободных" средств. Работодатели активно пытаются манипулировать профорганами, либо оказывая им материальную поддержку либо добиваясь переизбрания нелояльных профлидеров. Очевидное отставание развития институтов на уровнях компании и предприятия отражает отказ территориальных и низовых уровней от организации локальных забастовок. Росуглепроф занял позицию осуждения стихийных выступлений. В одном из случаев такую забастовку возглавил председатель профкома. Лидер теркома по поручению Совета директоров компании организовал выездное заседание территориального органа, осудившее действия забастовавшего профкома⁷⁸. В другом случае организация трехмесячной забастовки шахты по поручению общешахтного собрания (представлявшего в том числе членские ячейки Росуглепрофа и НПП) было поручено профсоюзу "Защита". "Большие" профсоюзы выступили с критикой действий коллектива⁷⁹.

Слабость позиции профсоюза в договорном регулировании отношений на предприятиях отразила отмежевание от экономической борьбы угольщиков, которую они не могли контролировать, и от которой они не хотели зависеть, продолжая открытый конфликт с работодателем и властью без поддержки менеджмента. В результате профсоюзы были вынуждены прочно сесть за стол переговоров, а рабочее движение продолжалось в уже все менее профсоюзных формах организации, переговоров и акций. Юнионизация неорганизованного рабочего движения началась именно со второй половины 1990-х г.г., когда и НПРУП и НПП отказались от поддержки шахтерских выступлений. Рабочее движение, начавшееся еще в конце 1980-х г.г., так и не нашло своего выражения в рамках традиционного НПРУП и очень быстро сблизившегося с ним НПП. Оно стало приобретать организованный характер с возникновением радикальных членских ячеек «Защиты», отличительной характеристикой которых была безоговорочная поддержка любых забастовочных акций.

⁷⁸ Кейс-стади социально-трудового конфликта на шахте "Кыргайская", Кемерово.

⁷⁹ Отчет о деятельности Воркутинской Федерации профсоюзов, 2001.

Именно коллективный характер альтернативного юнионизма позволил ему перехватить инициативу у традиционных профсоюзов, столкнувшихся во второй половине 1990-х г.г. с теми же организационными проблемами, что и промышленные и бюджетные профсоюзы. С потерей поддержки администрации предприятий Росуглепроф отказался от силовой позиции в отраслевых переговорах. В результате ОТС утратило то значение, которое оно имело до 1996 г., что ослабило позицию отраслевого комитета в вопросе централизации структуры профсоюза. Еще в 1994 г. Пленум Российского комитета резко повысил норматив финансирования вышестоящих органов: с 6% до 30%. Требование кардинального пересмотра финансовой структуры было обосновано необходимостью усилить отраслевые переговоры. Однако, это решение было проигнорировано целым рядом членских организаций. В 1997 г. съезд профсоюза снижает норматив с 30 до 20 %%. Однако и эта уступка не решила проблему дисциплины⁸⁰. В 1998 г. съезд принимает дисциплинарные поправки к Уставу, аналогичные тем, что были приняты съездами многих традиционных профсоюзов в 2000 г. Хотя подобные меры часто считаются средством укрепления профсоюза, в действительности они свидетельствуют о неспособности построить единую организацию на основе централизованной структуры коллективных переговоров: дисциплинарные решения 1998 г. завершили кризис "договорной модели развития" Росуглепрофсоюза. Несмотря на то, что лояльность коллективов обеспечивалась выбиванием из государства дотаций в отраслевых переговорах, многие территориальные и низовые органы традиционно видели гарантии сохранения профорганизаций не в усилении отраслевого представительства, а в сотрудничестве с администрациями предприятий и холдингов. Поэтому смысла в развитии организационной работы, в развитии взаимодействия с рядовыми членами профкомы не видели. Профсоюз так и не смог использовать протестный потенциал коллективов в качестве основы независимой позиции в диалоге с администрацией - профкомы сделали выбор в пользу отношений патернализма.

Вместо заключения

Сохранение аппаратного способа функционирования и воспроизводства первичной организации оказалось решающим фактором эволюции Росуглепрофсоюза. Его история представляет собой самую успешную попытку построить независимый профсоюз на основе старой, еще советской, первичной организации. Она продемонстрировала невозможность успешного реформирования традиционного юнионизма без кардинального изменения принципов деятельности первичной организации и пересмотра роли рядовых членов профсоюза.

Общей для всего традиционного юнионизма тенденцией является кризис договорной модели развития, вызванный сохранением традиционных форм организационной работы с рядовыми членами. Профсоюзы остаются неколлективной организацией, сохраняется преобладание аппаратных форм взаимодействия с работодателем, стимулирующее развитие отношений социального патернализма - принятие профорганами производственных и социальных функций и даже сращивание профсоюзного и административного аппаратов. Ситуация на уровне предприятия неизбежно проецируется на весь профсоюз, парализуя попытки независимого представительства интересов труда на отраслевом и региональном уровнях и препятствуя объединительным усилиям вышестоящих органов.

⁸⁰ Борисов В., Лепник А. Особенности изменения российских профсоюзных структур в условиях переходной экономики // Профсоюзное пространство современной России / Под ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. 2001. С.81.

Слабости современного российского профсоюзного движения объясняются тем, что оно находится еще в самом начале процесса становления. В одном из интервью в начале 2000 г. председатель одной из первичных организаций так охарактеризовал состояние профсоюзного движения:

"Профсоюзы абсолютно не поменялись - они занимаются теми же задачами, что занимались при социализме, и хотят поиметь хороший результат... Сегодня профсоюз не пользуется никаким авторитетом. Нужно время, чтобы профсоюз стал профсоюзом. В чистом виде это - не профсоюз. Потому что большинство председателей профсоюзных комитетов - под ногой у директоров, под пяткой... В общем, профсоюзам надо становиться и становиться".

Три месяца спустя эта первичная организация решением конференции прекратила свое членство в отраслевом профсоюзе и зарегистрировалась в качестве самостоятельного профсоюза.

Отмежевание от структуры профсоюза или, напротив, ее укрепление, на наш взгляд, имеют лишь отдаленное отношение к содержанию работы профсоюзов или к проблеме их независимости. Решение проблем профсоюзного движения начинается с работы с рядовыми членами, с организации которых начинается и сам профсоюз. В поддержку авторской точки зрения приводим выдержку из одного из первых законов о профсоюзах - здесь дана самая точная характеристика столь рекламируемой автором "коллективной организации, строящей договорные отношения с партнерами":

"... пусть будет узаконено, что все контракты, договоры и соглашения, письменные или устные, заключенные между работниками, промышленниками и другими лицами ... с целью увеличения оплаты или уменьшения обычных часов работы или уменьшения объема работ ... или с целью контроля или лобного влияния на предпринимателя в вопросе ведения или управления, отныне будут незаконны и недействительны. И пусть будет узаконено, что ни один работник или другое лицо не вступает в подобный контракт, договор или соглашение... и что каждый работник или другое лицо, виновное в любом из описанных нарушений ... будет помещено в тюрьму ...

Любой работник или другое лицо, вступившее в какой-либо союз для увеличения заработной платы и с другой целью вопреки этому закону... Или тот, кто будет с целью увеличения заработной платы или с другой целью, противоречащей этому закону, сознательно и намеренно заманивать, убеждать, просить, запугивать и уговаривать другого работника или другое наемное лицо оставить работу или кто, будучи нанят, безо всякого справедливого или разумного повода откажется работать - будет помещен в общую тюрьму на любой срок до трех месяцев или в рабочий дом, где будет содержаться в тяжелом труде на любой срок до двух месяцев".

(Закон о комбинациях, 1800 г.)

По замыслу британских парламентариев XVIII века, запрет именно договорной и организаторской работы профсоюзов уничтожит и сами профсоюзы. Парадоксально, но именно эти направления работы - лежащие в фундаменте мирового профсоюзного движения - оказались самыми "заброшенными" в российском. Профсоюзы продемонстрировали способность выдержать тяжелейший социально-экономический кризис 1990-х г.г., но начало экономического роста 2000-х ставит их перед непростым выбором - между социальным патернализмом и социальным партнерством. Хотя в нашей стране зачастую эти традиции в регулировании трудовых отношений представляются тождественными, Международная организация труда проводит строгое различие отношений патернализма и партнерства: только в последнем случае реализуются права человека в сфере труда: право работника определять условия собственного труда и свобода объединения⁸¹. Защита этих прав потребует от профсоюзов готовности и

⁸¹ Например, см. ст. Roy J. Adams Assessing the Extent of Freedom of Association and the Effective Right to Bargain Collectively in Light of Global Developments, International Labour Office, Geneva, 1999. Доступна на сайте МОТ (<http://www.ilo.org>).

способности идти на конфликт с работодателем и добиваться от него уступок, опираясь только на коллективную поддержку рядовых членов. Сделают ли этот важный шаг традиционные профсоюзы, покажет время. Несомненно только, что дальнейшее существование профсоюза без активных рядовых членов приведет лишь к конструированию очередного "приводного ремня".

Раздел II

Региональный уровень: проблемы взаимодействия и организации

Елена Плотникова
Пермь

Отраслевые профсоюзы: практика колдоговорной работы.

Последнее десятилетие прошлого века изменило систему общественных отношений в России. Современная модель трудовых отношений в России отличается низкой степенью адаптации работников к новым социально-экономическим условиям, инерционными процессами в восприятии перемен, которые произошли в обществе в 90-е годы XX века. Государственный патернализм, характерный для советского периода, стал источником социально-экономической зависимости работников наемного труда, проявившейся в неверии в свои силы и постоянной ориентации на поддержку извне. Централизация всей системы трудовых отношений в доперестроечные времена оставила отпечаток в целом на системе взаимоотношений участников производства и в частности на колдоговорном регулировании.

Переговоры о заключении коллективного договора являются стержнем коллективно-договорного регулирования трудовых отношений. Анализ случаев колдоговорной практики на предприятиях позволил сделать вывод, что процесс подготовки и заключения коллективного договора на предприятиях имеет общие черты и сохраняет традиционный характер. Выработана определенная схема подготовки и принятия коллективного договора. Колдоговорной процесс на предприятии состоит из несколько этапов⁸².

Логика колдоговорного регулирования полярных интересов социальных групп на предприятии не предполагает включения в этот процесс третьей стороны. По сути, законодательные акты 1990-х годов⁸³ определяли принципы социального партнерства в сфере труда, условия, порядок ведения коллективных переговоров, ответственность сторон за нарушение или невыполнение коллективного договора. Соблюдение законодательства сторонами социального партнерства на предприятии по идее должно было привести к регулированию разногласий. Реальность оказалась далека от законопроектов. Закрепление партнерских отношений законодательными актами создало лишь атрибуты

⁸² На первом этапе – подготовительном – каждая сторона разрабатывает содержание коллективного договора, текст его обсуждается в трудовом коллективе, работники предприятия вносят свои предложения, решают процессуальные вопросы. Второй этап – непосредственно ведение переговоров, достижение консенсуса между субъектами, представляющими стороны работодателей и работников предприятия. Третий этап – проведение конференции, подписание документа. На этом колдоговорной процесс не заканчивается, а можно сказать только набирает силу, вступает в фазу наивысшего проявления. Поскольку значение договоренностей для каждой стороны проявляется именно на этапе реализации колдоговора. Сущность четвертого этапа заключается в отслеживании сторонами выполнения принятых решений.

⁸³ Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях» (в редакции от 24 ноября 1995 г.). М. 1996.

нового вида взаимодействия различных социальных групп. Небрежное отношение к соблюдению действующего законодательства, низкий уровень управленческой культуры являлись характеристиками участников коллективных переговоров. Практика партнерских отношений субъектов переговорного процесса в 1990–е гг. находилась на этапе становления. Это создавало условия для внешнего координирования колдоговорного процесса на предприятии.

В регулировании договорных отношений на предприятии зачастую участвуют стороны, не относящиеся к производственному процессу. Со стороны государственных и муниципальных органов власти – это департаменты и отделы Труда. Координирование колдоговорного процесса на микро-уровне осуществляется ими в проведении процедуры уведомительной регистрации колдоговоров, которая заключается в экспертизе их содержания. На региональном уровне функцию координации колдоговорного регулирования берут на себя трехсторонние и двухсторонние комиссии. Регулирование с их стороны осуществляется в разработке законопроектов локального характера, касающихся проблем социального партнерства, в том числе и на предприятии. Практический опыт показывает, что участниками процесса регулирования колдоговорной работы на предприятии стали и другие субъекты. В частности отраслевые профсоюзные структуры регионального уровня стремятся оказать воздействие на коллективные переговоры. Анализ исследовательских материалов⁸⁴ позволяет выделить проблему участия отраслевых обкомов в колдоговорной практике на микро - уровне. Центральная тема настоящей статьи – взаимодействие отраслевых обкомов и первичек в колдоговорном процессе на предприятии в 1990 –е гг.

Участие обкомов в данном процессе имеет свои причины. Следует выделить две группы факторов: во-первых, обуславливающие взаимодействие обкомов с первичками в целом, во-вторых, касающиеся участия в колдоговорном регулировании, в частности.

Специфика организации традиционно представляющей интересы «трудового народа» заключается в наличии среднего звена (отраслевых обкомов) в вертикальной структуре профсоюза. Отраслевые профсоюзы в изменившихся условиях стремились сохранить прежние позиции, закрепить свое место на региональном уровне. Выступая в роли посредника, отраслевые обкомы осуществляли связи первичных организаций не только с вышестоящими органами управления профсоюзов, но и с другими субъектами социального диалога.

Главный мотив областных комитетов, стимулирующий их к взаимодействию с первичными организациями, заключается в источнике их существования, точнее - выживания. Жизнедеятельность и жизнеспособность отраслевых обкомов зависит в большей степени от профсоюзных взносов, в меньшей – от собственности, перераспределенной в начале 1990 – х гг. Собственная материальная база областных отраслевых комитетов в большинстве случаев отсутствует, за исключением офисов, автотранспорта, компьютерной техники. Поэтому сохранение и увеличение финансового благополучия становится целью обкомов, определяет стратегию и направленность их действий. Отраслевые обкомы в большей степени, в отличие от других профсоюзных структур, зависимы от

⁸⁴ В основу анализа легли материалы исследования «Деятельность профсоюзов в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство, политическое представительство», проведенного ИСИТО в 1999-2001 г. в 8-ми регионах России.

финансовых потоков профсоюзных взносов, которые поступают от первичек, значит - от численности своей членской базы и от готовности первичных организаций сотрудничать с ними. Замотивировать первичные организации к взаимодействию и сотрудничеству отраслевые комитеты могут, только отстаивая интересы членов профсоюза перед работодателями предприятий, применяя различные механизмы защиты.

В современных условиях наиболее важной становится проблема децентрализации профсоюзной вертикали. Взаимоотношения первичной организации с вышестоящими органами в традиционных профсоюзах характеризуются ослаблением связей между профсоюзными структурами. Это имеет свои истоки. Процесс децентрализации обусловлен трансформационными процессами, происходящими в обществе в начале 90-х годов, которые повлекли за собой реструктуризацию промышленных предприятий. Происходившие структурные изменения оказали влияние на организацию профсоюзов, которые в новых условиях оставались практически единственными органами, представляющими интересы наемных работников. При сохранении названия - профессиональный союз (объединение) работников, происходила модификация его организационных форм. В начале 90-х годов отчетливо обозначилась тенденция к организации самостоятельных профсоюзных объединений. Это проявилось, во-первых, как в промышленных отраслях экономики, так и в бюджетном секторе, во-вторых, - на всех уровнях отраслевой профсоюзной структуры (федеральном, региональном и на уровне отдельных предприятий). Корпоратизация производства в промышленности повлекла за собой изменение организационной структуры первичных профсоюзных организаций некоторых отраслей промышленности, привела к отделению первичных организаций, к появлению самостоятельных профсоюзных структур. В условиях децентрализации профсоюзной вертикали ослабление связей между профсоюзными структурами: первичные организации – отраслевые областные комитеты, обусловлено существующей системой отчислений вышестоящим органам. Современная система распределения средств позволяет оставлять большую часть профсоюзных взносов в первичной организации: от 70% до 90% взносов остается в первичке (за исключением некоторых бюджетных отраслей, где профком располагает от 50% до 60% взносов). В этой ситуации областные отраслевые комитеты в большей степени зависимы от первичных организаций. Поэтому в условиях «скудного» бюджета участие отраслевиков в коллективных переговорах может повысить их рейтинг у работников отрасли. Интерес обкомов в колдоговорной практике определяется необходимостью самосохранения себя как организации, отстаивания собственного статуса.

Следует выделить **причины**, обуславливающие непосредственное участие отраслевых обкомов в колдоговорной практике предприятий.

Декларируемая цель отраслевых комитетов заключается *«в защите и реализации социально-трудовых прав и интересов членов профсоюза и первичных профсоюзных организаций перед работодателями и их объединениями в соответствующих законодательных, исполнительных и судебных органах...»*. Подобное положение заявлено в той или иной формулировке в Уставах всех исследуемых обкомов. Арсенал механизмов защиты и реализации интересов работников предприятий, которым

располагают обкомы, разнообразны⁸⁵. Среди них помощь, оказываемая первичкам в заключении коллективного договора занимает не последнее место. Коллективный договор является основной формой социального диалога на предприятии. По своему назначению колдоговор представляет собой нормативный акт, регулирующий отношения между работодателем и работниками предприятия. Закон Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях» определяет: «коллективный договор – это правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и заключаемый работниками организации, филиала, представительства с работодателем».⁸⁶

Цель коллективных переговоров на предприятии состоит в защите законных, но различных интересов разных социальных групп. Противоречивость интересов двух полярных социальных общностей: работодателей и работников, приводит к необходимости их регулирования. Адаптация разнонаправленных интересов осуществляется, посредством механизмов и институтов колдоговорного регулирования, которые определены Российским законодательством. Но, вместе с тем, специфика системы коллективных переговоров на российских предприятиях заключается в применении института посредничества, в качестве которого в современных условиях выступают отраслевые обкомы.

Независимое положение обкомов относительно работодателей является условием их «вмешательства» в колдоговорной процесс предприятий. Поэтому участие отраслевых областных комитетов в колдоговорном регулировании интересов работников и работодателей на предприятии становится объективно необходимым. Для профсоюзных комитетов предприятий проблема заключается в ограничении принципа равноправного участия в переговорном процессе. В условиях, когда первичная профсоюзная организация образована в рамках одного предприятия, ее руководящий орган – профком - целиком зависит от администрации производственного объединения. Материальная зависимость была декларирована законодательством⁸⁷, это в последствие оказывало влияние на «партнерские» отношения в целом. Отраслевые обкомы в силу обстоятельств самостоятельно и независимо решают вопрос об условиях своей работы. Как правило, они либо арендуют помещение на льготных условиях у областных советов (федераций) или других организаций⁸⁸, либо имеют свой офис⁸⁹. Принципиальность позиции обкомов по этому вопросу можно выразить словами одного из лидеров отраслевых комитетов: *«Нам могли бы директора, конечно, оказать помощь, но как потом с ними общаться? Мы не можем быть ничем обязанными работодателю»*⁹⁰.

⁸⁵ Металина Т., Плотникова Е. Взаимодействие отраслевых обкомов с первичными организациями/Профсоюзное пространство современной России / Под ред. В. Борисова, С. Кларка М.: ИСИТО. 2001. С.139-158.

⁸⁶ Закон Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях», М., 1996.

⁸⁷ Так в КЗоТ 1971 г. (ст. 233) и в Законе о профсоюзах (ст. 28) прописаны обязательства администрации по обеспечению условий работы профсоюзного комитета, выделению помещения, бесплатного предоставления транспортных средств и средств связи.

⁸⁸ См.: Самарский областной комитет профсоюзов работников строительства и промышленности строительных материалов. Финальный отчет 2001. Самарский областной комитет профсоюза работников химических отраслей промышленности Финальный отчет 2001. Свердловский областной комитет профсоюза работников химических отраслей промышленности Финальный отчет 2001. Пермский областной комитет профсоюза работников химических отраслей промышленности Финальный отчет 2001. и др.

⁸⁹ Пермский обком ГМПР. Финальный отчет. 2001.

⁹⁰ Самарский областной комитет профсоюзов работников строительства и промышленности строительных материалов. Финальный отчет. 2001.

На степень подчиненности профкома администрации предприятия влияют и другие факторы: численность профсоюзной организации определяет финансовую независимость профсоюзного комитета и статус председателя профкома, его первых заместителей (освобожденные – неосвобожденные). Неосвобожденные председатели «уязвимы» по административной линии. Освобожденные председатели имеют относительную самостоятельность и независимость в действиях. Их поле деятельности ограничено осознанием ситуации, когда они не будут переизбраны на должность председателя профкома, им придется обращаться за устройством на работу к своему же работодателю. В этой ситуации роль областного комитета кардинально меняется. По причине иллюзорности принципа равноправия сторон в колдоговорном процессе на предприятии обком может взять на себя решение проблемы ограниченных прав профсоюзной стороны.

Недостаточная правовая и экономическая грамотность, неполнота и недостоверность необходимой информации для заключения коллективного договора, скудный опыт (либо отсутствие мастерства) ведения переговоров профсоюзных лидеров первичек приводит к ослаблению позиций профсоюзного комитета в колдоговорном процессе на предприятии, а зачастую является причиной отсутствия коллективного договора на предприятии. Так, по данным опроса председателей профкомов, на вопрос: «Почему у вас отсутствует коллективный договор?» 13% респондентов указали на нехватку опыта и знаний для подготовки колдоговора, 25% респондентов отметили, что не хватает мастерства ведения переговоров (из них 14% указали на неудачный опыт согласования с администрацией некоторых позиций колдоговора, 11% опрошенных отметили об отказе администрации вести переговоры по колдоговору)⁹¹.

Существуют другие факторы, обуславливающие участие отраслевых обкомов в колдоговорном регулировании на предприятии. Данные опроса председателей профкомов свидетельствуют об этом. Так, 49% опрошенных указали на частичное соблюдение положений коллективного договора. Кроме того, опрос выявил потребность профкомов в обращении за поддержкой в вышестоящие профсоюзные органы в связи с фактами несоблюдения положений коллективного договора: 24% респондентов констатировали факт таких обращений.

Преобладание личных отношений и симпатий между профсоюзным лидером и руководителем предприятия порой определяет степень договоренности в коллективных переговорах. Большинство председателей профкомов стремятся сохранить хорошие отношения с директором, предпочитают концентрировать свою деятельность на распределительных функциях⁹² и полагаться на патронаж директора, нежели вступать в конфликт, продолжают заключать коллективный договор традиционным образом и ожидают, что вышестоящие профсоюзные органы решат их проблемы. Этим объясняется, что не всегда успешные

⁹¹ Опрос был проведен в январе – мае 2001 г. в восьми регионах России, в металлургической, химической, угольной, лесной, строительной отраслях, в бюджетном секторе: здравоохранении, образовании.

⁹² Результаты опроса председателей профкомов показали, что приоритетными статьями бюджета первичной организации остаются материальная помощь, культурно-массовые мероприятия, оздоровительная деятельность, на которые профкомы тратят 47,6% и 47,4% соответственно. Незначительными оказались статьи расходов на информационную работу – 0,9%; на оплату обучения – 0,8%; оплату юридических услуг – 0,1%; в фонд солидарности – 0,1%.

практики профкомов по привлечению членов профсоюза к активной защите своих прав приводят первичные профсоюзные комитеты к поиску субъекта, способного выступить в роли защитника, посредника в отношениях с работодателем. В этом случае происходит отчасти перекалывание функций первичной организации на вышестоящую структуру - обком.

Мотивы участия отраслевых комитетов в колдоговорной практике предприятий противоречивы. С одной стороны, существуют потребности самой практики колдоговорного процесса на предприятии, в которой отраслевому комитету по роду своих обязанностей необходимо оказывать содействие профсоюзам предприятий. С другой стороны, действия обкомов обусловлены внутренними скрытыми причинами: сохранение статуса своей организации.

Виды участия обкомов в колдоговорном процессе предприятий.

Система двустороннего социального партнерства, работодатель – профком, как представитель наемных работников, имеет место практически на всех предприятиях исследованных отраслей. Процент охвата коллективными договорами существенно отличается в зависимости от отраслевой региональной принадлежности. К примеру, только в здравоохранении процент охвата (на 1.01.01) колебался от 62% в Ульяновской, 68% - в Свердловской, 73% - в Самарской областях, 76% - в Москве до 96,5% - в Пермской области. В республике Коми данные вообще отсутствовали, ввиду вяло текущего колдоговорного процесса. Подобное колебание характерно и для других исследуемых отраслей⁹³.

Участие отраслевых обкомов в колдоговорном процессе на предприятиях осуществлялось по трем направлениям:

1. Организация методико-процедурной работы
2. Анализ содержания текстов колдоговоров (экспертиза КД)
3. Практическое участие в решении спорных вопросов КД, контроль за выполнением КД

Методико-процедурный раздел работы обкома в колдоговорном процессе на предприятии включал:

- оказание методической помощи, которая заключается в разработке макетов колдоговоров для своей отрасли, методических пособий по ведению переговорного процесса
- проведение дней председателей и учебы по вопросам структуры и содержания колдоговоров
- распространение успешного опыта колдоговорной деятельности среди предприятий отрасли

Характер методической работы обкомов в колдоговорном процессе на предприятиях практически не зависел от отраслевой принадлежности. В структуре аппарата обкомов есть работник, который занимается вопросами колдоговоров на предприятиях. В его обязанности входит: подготовить отчетные справки, присутствовать на конференциях в первичках, вносить предложения в содержание КД. *«Резких скачков в этом направлении работы нет, но работа ведется постоянно, а не носит разовый характер. По традиции проводим обучение профлидеров по вопросам заключения коллективных договоров. Наши курсы работают четко».*⁹⁴ Большинство отраслевых обкомов

⁹³ Сравнительный анализ проведен по материалам региональных отчетов исследовательского проекта «Деятельность профсоюзных структур в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство, политическое представительство». ИСИТО. 1999 –2001

⁹⁴ Интервью с председателем Кемеровской федерации профсоюзов. 2000

проводили работу по распространению успешного опыта колдоговорной деятельности, достижений в этом плане на отдельных предприятиях. Так, в Самарском обкоме химиков составлялась справка о льготах на предприятиях отрасли, рассылалась в профсоюзные организации. *“Мы делаем обобщенную справку по льготам и обязательствам, которые существуют на других предприятиях. Сводная справка по отрасли, включает то, что действует на разных предприятиях, посылаем в профком. Они смотрят этот перечень, включают, что им подходит”*⁹⁵. В Самарском обкоме медицинских работников лидеры обкома старались, *«чтобы успешное решение тех или иных вопросов с администрацией через коллективный договор стало достоянием всех. На Днях председателя мы всегда стараемся дать возможность председателям рассказать о своем опыте всем остальным. Они охотно это делают. Это - не считая кулуарного обмена информацией и опытом»*⁹⁶. Первоначально работа обкомов по разворачиванию колдоговорной кампании сводилась к администрированию этого процесса. Жесткость политики многих обкомов заключалась в традиционном суждении: *«если первичная организация не имеет коллективного договора и не находится в состоянии переговоров с администрацией, то в коллективе просто нет профсоюзной организации»*.

Рост числа заключенных колдоговоров объясняется и другими причинами. Объективно, после дефолта 1998 года, заработала отечественная промышленность. У директоров появилась перспектива дальнейшего развития предприятия. *«Ну, какой резон им было подписывать договор, когда не было известно, будет жить завтра предприятие или нет»*⁹⁷. В результате этих изменений снизилась и без того невысокая социальная активность работников. Проведение забастовок отошло в сторону, уступая дорогу переговорному процессу. *«Почему же директора предприятий стали идти на подписание этого документа, ведь раньше они не хотели этого делать? Они стали умнее. Ведь лучше договориться, чем конфликтовать. Сейчас не редкость, когда директора приглашают наших специалистов по вопросам заключения колдоговоров для проведения обучения работников администрации»*⁹⁸.

На первом этапе прежде всего ценилось наличие коллективного договора, вопросами его качества не задавались. Методы кампанейской работы превалировали над системным подходом. В этом направлении отраслевые обкомы преуспели, но, по словам самих экспертов, количественных показателей недостаточно для позитивной оценки их работы: *«Количественно мы вышли на хороший уровень, но не можем похвастаться качеством КД. До сих пор в них много воды. Пусть КД будет маленьким, но при этом каждый его пункт наполненным: нужно включать в текст только конкретные положения, указывать к чему приводит выполнение этого пункта, к какому улучшению в оплате труда, в охране труда»*⁹⁹, *«Вал у нас есть, у нас страдает качество, поэтому год-два будем работать над качеством этого вала»*¹⁰⁰. Для профсоюзных аппаратов число заключенных коллективных договоров – это прежде всего форма отчетности, которая используется в качестве индикатора

⁹⁵ Интервью с председателем Самарского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности. 2000.

⁹⁶ Интервью с зам. пред. Самарского обкома профсоюза работников здравоохранения. 21.07.00

⁹⁷ Интервью с председателем Кемеровской федерации профсоюзов. 2000.

⁹⁸ Интервью с председателем Кемеровской федерации профсоюзов. 2000.

⁹⁹ Интервью с начальником отдела по экономической работе профсоюза работников здравоохранения г. Москвы. 2001.

¹⁰⁰ Интервью с председателем Пермского обкома работников здравоохранения. Ноябрь. 2000.

эффективности работы региональных профсоюзных структур. Стремление отчитаться количественными показателями является следствием отчетной политики ФНПР.

Потребность в методическом обеспечении заключалась в обоюдном интересе профкомов, с одной стороны, и областных комитетов – с другой. *«По содержанию колдоговора бывают самые разные. Есть откровенно слабые, есть принятые для галочки, не контролируемые. Но радует то обстоятельство, что много стало просьб оказать поддержку, провести консультации по данному вопросу».*¹⁰¹

В последнее десятилетие 20 века отраслевые профсоюзы преуспели в методических и процедурных вопросах организации колдоговорного процесса на микро-уровне, по сравнению с использованием коллективного договора в качестве механизма регулирования интересов различных социальных групп на предприятии.

Второе направление - экспертиза содержания коллективных договоров, как правило, проводилась в малочисленных промышленных предприятиях либо в бюджетных организациях. Профкомы крупных промышленных предприятий в меньшей степени заинтересованы в таком анализе со стороны обкома. Самодостаточность таких предприятий очевидна и выражается не только в стремлении отделиться, выйти из структуры отраслевого обкома, но, даже, оставаясь в рамках отраслевой структуры, профкомы крупных предприятий пытались самостоятельно решать свои проблемы. Областной комитет ими воспринимался лишь в качестве организатора методической помощи, ретранслятора идей Центральными органами. Несмотря на отсутствие реальной экспертизы коллективных договоров промышленных предприятий, отраслевые обкомы все же проводили анализ содержания коллективных договоров. В отчетных документах обкомов отмечалась декларативность колдоговоров предприятий: повторение положений КЗоТ, других трудовых законов 90-х г. Во многих колдоговорах промышленных предприятий вопросы оплаты труда (система и условия) были прописаны схематично и нечетко, либо обязательство о своевременной выдаче заработной платы отсутствовало. Особенно это характерно для текстов коллективных договоров 2000-2001 г. на промышленных предприятиях. Аргументация, как правило, состояла в том, что это требование общего характера, регулировалось не только колдоговором, но и другими законами о трудовых отношениях, к тому же администрация предприятий выплачивала заработную плату в срок. В структуре заработной платы отмечалась тенденция снижения доли тарифа по сравнению с дополнительными выплатами, отсутствовали положения об индексации заработной платы. Обобщенный анализ текстов КД стал предметом обсуждения на заседаниях Пленумов и Президиумов обкомов. Правда, обсуждение содержания колдоговорных документов скорее носило формальный характер. В бюджетной сфере ситуация подобна существующей в промышленных отраслях, правда причины формального содержания коллективных договоров иные. Большинство колдоговоров в силу ограничения бюджетного финансирования носили декларативный и регламентирующий характер: все гарантии сводились к минимальным законодательно закрепленным положениям. *«Переписываем КЗоТ и на этом все останавливается»*¹⁰². В

¹⁰¹ Интервью с председателем Кемеровской федерации профсоюзов. 2000.

¹⁰² Интервью с председателем Ульяновского обкома профсоюза работников здравоохранения. 22.06.00.

лучшем положении находились работники городских медучреждений, которым разрешено было оказывать платные услуги, они за счет внебюджетных средств имели возможность приобретать спецодежду и решать вопросы охраны труда. По содержанию многие коллективные договоры бюджетных организаций представляли в большей степени выполнение рекомендаций обкома и администрации районов, чем рабочий документ.

Содержание коллективных договоров отчасти являлось индикатором методической работы обкомов. В них отражалась степень восприятия профкомом рекомендаций, сделанных отраслевым комитетом. Но, вряд ли будет корректным проводить прямую зависимость, т.к. на содержание коллективного договора влияет несколько факторов. К объективным относятся законодательные акты, регулирующие коллективные переговоры, и финансовая возможность предприятий. К субъективным относится готовность администрации идти на переговоры и способность профкома вести их. Работавший коллективный договор является результатом интегрированного показателя - совместных усилий обоих участников колдоговорного процесса. Роль отраслевого комитета в каждом случае индивидуальна и определяется условиями и ситуацией на предприятии.

Третье направление - практическая работа обкомов в колдоговорном регулировании заключалась:

- в принятии участия в работе согласительной комиссии: ведение переговоров
- в использовании различных механизмов «договаривания»
- в организации и проведении конференций по заключению колдоговоров
- в организации проверки выполнения принятых колдоговоров.

Во многих случаях работа по заключению коллективных договоров была формальна и неэффективна. Анализ практики колдоговорного регулирования свидетельствовал о малоэффективном «проталкивании» положений отраслевых тарифных соглашений в коллективные договоры предприятий и признании этих положений работодателями. Характерны ситуации, когда отраслевые обкомы сдавали позиции по основным вопросам колдоговорного регулирования. Слабой стороной отраслевых Соглашений были положения о минимальной заработной плате, средней заработной плате, индексации оплаты труда. Нередко по всем пунктам указывалось, что эти вопросы регулируются коллективным договором на предприятии.

Можно сказать, что деятельность обкомов, изучаемых отраслей промышленности, в колдоговорных переговорах проходила под лозунгом: "Главное - не победа, главное - участие". В процессе заключения коллективного договора обкомы выступали в роли консультанта при обсуждении спорных вопросов. В этом заключалось их основное предназначение в регулировании трудовых отношений на предприятии.

Попытка отраслевых обкомов организовать членов профсоюза на активные действия по отстаиванию своих прав не всегда была позитивна, поэтому областные комитеты компенсировали это документотворчеством: разрабатывали Рекомендации для профсоюзных комитетов, содержащие информацию о механизмах воздействия на работодателя. В методических пособиях обкомы рекомендовали обращаться в прокуратуры города, района, области с мотивированным требованием о проведении независимого аудита финансового состояния предприятия. Лидерам первичных организаций предлагалось обратить внимание на необходимость тщательного ознакомления с уставными документами акционерного общества и реестром акционеров (эти

документы не отнесены к коммерческой тайне) для того, чтобы установить, кто владеет максимумом голосующих акций, кому собранием акционеров передано право на распоряжение прибылью. К другим относились, например, рекомендации в случае возникновения вопросов, неразрешимых на уровне предприятия при обращении в вышестоящие инстанции руководствоваться отраслевым и трехсторонним соглашениями. *«Такие ссылки придадут вес обращениям и будут являться гарантией их тщательного рассмотрения»*¹⁰³. Но воздействие на работодателя через отраслевое и трехстороннее региональное соглашения было неэффективно, т.к. оба соглашения носили рекомендательный характер.

В целом практическое участие обкомов в колдоговорной практике предприятий сводилось к методической «кабинетной» работе. По всей видимости, нельзя такую работу характеризовать только с негативных позиций. Часть рекомендаций носило конструктивный характер, указывало на возможные самостоятельные действия профкомов в отстаивании социально-трудовых прав работников предприятия.

Степень и форма непосредственного участия отраслевых обкомов в колдоговорном регулировании обусловлены размером и формой собственности предприятий. Одна из самых сложных проблем в практике колдоговорной работы – организация колдоговорного процесса в малочисленных предприятиях. В некоторых отраслях обкомы практически полностью брали на себя ответственность за ведение коллективных переговоров на частных предприятиях и в организациях с небольшой численностью работающих. Интересен опыт теркома профсоюза работников рыбного хозяйства Ленинградской области: от имени работников на предприятиях в коллективных переговорах выступал терком профсоюза¹⁰⁴. Соглашения, заключаемые на уровне муниципальных образований теркомом профсоюза работников народного образования Ленинградской области, распространялись на все первичные организации отраслевого профсоюза. Много проблем возникало с владельцами новых небольших, вновь создаваемых предприятий. Их руководство не желало признавать профсоюзы, а тем более соблюдать ОТС. В 90-е гг. встречались единичные случаи успешной практики обкомов в колдоговорной работе на этих предприятиях. В Кемеровской области на новой частной шахте "Углекоп" (г. Междуреченск) была создана профсоюзная организация, вошедшая в состав междуреченского теркома, руководство подписало колдоговор и признало льготы, предусмотренные ОТС. На других частных шахтах, а их около десятка, ситуация не столь благополучна¹⁰⁵. Готовность и способность профкома к самостоятельному диалогу с работодателем также влияет на степень «вмешательства» областных комитетов в колдоговорной процесс. При невозможности противостоять натиску работодателя, взаимодействие обкома с первичной организацией приобретает характер покровительства. К примеру, Пермский обком ГМПР участвовал в создании первичной организации ЗАО «Уральский металл». С самого начала работы профкома ЗАО «Уральский металл» его лидеры получили поддержку обкома ГМПР, работники которого помогли соблюсти процедуру учредительного собрания, консультировали профкомовцев по вопросам ведения

¹⁰³ Из Рекомендаций Пермского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности.

¹⁰⁴ Финальный отчет «Федерация профсоюзов Ленинградской области». 2001.

¹⁰⁵ Кемерово. Углепроф. Финальный отчет. 2001.

коллективных переговоров и другим. Председатель обкома также вел переговоры с директором по заключению коллективного договора и взаимодействию с профкомом. Под влиянием обкома профсоюзная работа на предприятии была сконцентрирована на заключении коллективного договора. Колдоговорная кампания характеризовалась пассивным сопротивлением администрации и систематическим затягиванием переговоров. Это проявлялось в предоставлении неполной информации об экономической ситуации завода. В результате работодатель не выполнил практически ни одного из требований профсоюза и работников, а заключенный после полугода "переговоров" колдоговор фактически не регулировал принципиальные вопросы, поставленные перед профсоюзом еще в момент его создания. Поэтому в январе 2000 года обком подал в суд исковое заявление о привлечении директора к административной ответственности, и последний был судом оштрафован на 50 МРОТ¹⁰⁶. Неуспешная практика участия отраслевого комитета в колдоговорной кампании стала следствием зависимости профсоюза от администрации в вопросе владения информацией, невозможности оказывать силовое давление на работодателя и излишней приверженности стереотипным подходам традиционных профсоюзов.

Использование коллективного договора в качестве механизма решения вопросов заработной платы, условий труда, социальных гарантий и льгот на предприятиях бюджетной сферы не практиковалось. Специфика бюджетных отраслей не позволяет решать эти вопросы в рамках одной организации, поэтому обкомы бюджетной сферы использовали другие каналы. Так, например, в Кемерово в ноябре 2000 г. областным советом народных депутатов был принят областной закон об образовании. В состав рабочей группы наряду с депутатами и представителями департамента образования входил председатель обкома. По оценке председателя обкома областной закон об образовании имеет ряд преимуществ по сравнению с тарифным соглашением. Во-первых, закон об образовании предусматривает конкретные меры по повышению оплаты труда педагогов. Во-вторых, в нем определены источники и механизм финансирования предусмотренных доплат. Поскольку *«разработка, подписание регионального тарифного соглашения и принятие областного бюджета – это два непересекающихся между собой процесса. Соглашение подписываем с департаментами образования (их теперь в администрации три), а проект бюджета готовит финансовый департамент. Финансистов в действительности мало интересует, что там подписали, хотя, конечно, и те, и другие – это структуры областной администрации. Областной закон – это другое дело. Строка в бюджете – это уже серьезно, это ещё, конечно, не означает стопроцентного выполнения, но подход здесь совсем иной. Получается, что в тарифное соглашение я могу включить всё кроме денежных вопросов. Этого «всего» тоже набирается немало, но называется оно между прочим «тарифным»*¹⁰⁷.

Лидеры отраслевых обкомов использовали канал «хождение по коридорам власти», доходя до Министерства финансов. В Кемеровском обкоме работников

¹⁰⁶ Кейс «Образование профсоюзной организации и конфликт с администрацией на ЗАО "Уральский металл": старые профсоюзы и новый капитализм». Пермь. 2001.

¹⁰⁷ Из интервью с председателем Кемеровского обкома работников народного образования. Февраль. 2001.

народного образования практиковалось четкое отслеживание размеров перечислений из городских и районных бюджетов на образование: ежемесячно председателю обкома поступали данные по каждому городу и сельскому району, в которых содержались сведения о размере поступлений в соответствующий бюджет (в т.ч. отдельной строкой – «живыми деньгами») и о размере перечислений из бюджетов на образование (в т.ч. отдельно «живыми деньгами»). *«Этих данных, - по словам председателя обкома, - нет даже в областном департаменте! – так откуда они у вас? – это мой фирменный секрет, но эти две странички с цифрами дорогого стоят: они заставляют воспринимать мои слова не как пустую болтовню»*¹⁰⁸.

Участие отраслевых комитетов в изменении содержания коллективных договоров ограничивается тем, что многие вопросы решаются только на федеральном уровне. Поэтому в бюджетной сфере коллективные договора представляли варианты типового колдоговора. Этим объяснялось их однообразие. Положения индивидуального характера (доплаты и дополнительные социальные льготы) могли позволить себе лишь немногие организации, имеющие платные услуги.

Каналы участия.

Участвуя в коллективных переговорах, отраслевые обкомы устанавливали социальные связи с другими субъектами переговорного процесса: работодателями, органами местного самоуправления, региональной властью (с органами Труда в областных администрациях).

Установление контактов обкомов с региональными и муниципальными органами власти осуществлялось отчасти через регистрацию коллективных договоров в органах власти. Уведомительная регистрация колдоговоров носила повсеместный характер, однако, нормативно была закреплена далеко не во всех областях. В некоторых регионах Указом губернатора определен порядок проведения уведомительной регистрации КД¹⁰⁹. Процедура уведомительной регистрации предусматривала:

- Собственно регистрацию
- Контроль за ходом заключения коллективных договоров и повышения ответственности работодателей за их выполнение.
- Наблюдение за соответствием коллективных договоров нормам, установленным законодательством.
- Влияние на выполнение определенных договоренностей, наблюдение за обстановкой в данном регионе.

Опыт совместной работы обкомов и областных Администраций заключался по отслеживанию наличия и содержания колдоговоров на предприятиях. В некоторых регионах руководителям тех предприятий, на которых не заключен коллективный договор, высылалось совместное письмо за подписью начальника Управления Труда и председателя обкома. Текст писем на предприятия различных отраслей идентичен. В их содержании указывалось о необходимости, во-первых, заключения (продлонгирования) коллективных договоров на очередной срок, во-вторых, о необходимости уведомительной регистрации принятого колдоговора в органах по труду исполнительного органа местного самоуправления города, района, либо в областных администрациях. В тексте

¹⁰⁸ Кемеровский обком работников народного образования. Финальный отчет. 2001.

¹⁰⁹ Так, например, в Ленинградской, Пермской, Свердловской областях изданы Положения, Указы о порядке уведомительной регистрации.

писем высказывались предложения по содержанию коллективного договора для отдельных предприятий и учреждений. Таким образом, областные комитеты получали информацию о результатах уведомительной регистрации в своих организациях.

В отношениях с работодателями представляется возможным выделить деятельность обкомов по поводу объединений работодателей и выстраивание работы с представителями стороны работодателей на отдельных предприятиях.

Активность отраслевиков по созданию объединений работодателей объясняется стремлением решить вопросы тарифных ставок на региональном отраслевом уровне, внести дополнительные социальные льготы и гарантии для предприятий отрасли в отдельном регионе. Этот шаг расценивается как объективная необходимость в условиях отсутствия законодательного распространения положений отраслевого тарифного соглашения на предприятия, когда главный довод работодателей традиционно звучит: «я это соглашение не подписывал».

Инициатива обкомов имеет прямое отношение к практике участия отраслевиков регионального уровня в колдоговорном регулировании на предприятии. Ее можно рассматривать как форму практического участия обкомов в колдоговорном регулировании, относящуюся к третьему направлению деятельности обкомов. В результате создания отраслевого объединения работодателей в регионе появляется возможность привлечь к разработке отраслевого регионального соглашения местных работодателей, которые затем будут участвовать в подписании коллективных договоров на предприятии. В этом случае вряд ли возможен прецедент отказа работодателя от внесения в колдоговор тарифов, социальных льгот и гарантий, включенных в подписанное им соглашение более высокого уровня. На повестку дня заседаний этих объединений практиковалось выносить обсуждение вопросов колдоговорного регулирования на предприятии. К тому же, обсуждая эти вопросы, отраслевые комитеты имели возможность оказывать психологическое воздействие на работодателя.

В 1990-е гг. сторона работодателей на отраслевом региональном уровне практически не была оформлена. Поэтому областные комитеты проводили в некоторой степени не свойственную им работу – организовывали работодателей, проводили активную политику по созданию их объединений. Попытки объединить работодателей были осуществлены в различных отраслях промышленности, так и в строительстве. Подобный опыт в принципе потерпел неудачу: в 1999 г. по инициативе Ульяновского обкома профсоюза было создано Объединение работодателей “Союз строителей” для корпоративной поддержки строителей в регионе и поиска государственных заказов внутри области. Возглавил союз бывший председатель обкома строителей Ю. А. Матяшин. Но это объединение не стало ни партнером обкома по социальному диалогу, ни авторитетным органом для самих работодателей¹¹⁰. Неудачные попытки создания собственного объединения работодателей отмечены в

¹¹⁰ «Сегодня (2001 г.) единственным объединением работодателей, способным нести реальную ответственность по своим обязательствам, является АО «Ульяновскстрой», в которое входят 80% предприятий, имеющих профорганизации, стоящие на профобслуживании обкома». Ульяновская областная организация профсоюза работников строительства и промышленности строительных материалов. Финальный отчет. 2001.

различных отраслях¹¹¹. Организация таких объединений либо была провалена, либо их работа была формально организована. Вот ещё один пример формальной организации объединения работодателей. По инициативе председателя Пермского обкома ГМПР был создан Совет горно-металлургических предприятий Пермской области. Им же разработано Положение об этой организации. Особенность данного объединения заключалась в том, что председатель Пермского областного комитета горно-металлургического профсоюза официально являлся равноправным членом Совета¹¹². Работа Совета практически проходила под эгидой председателя обкома, как правило, собирались в офисе областного комитета, повестку дня разрабатывал сам председатель обкома. Подобная ситуация сложилась в ГМПР Ленинградской области: решением Пленума Ленинградского обкома горно-металлургического профсоюза в 1994 году был создан Совет директоров «для развития сотрудничества между «естественными» партнерами». Организации Совета директоров предшествовала долгая работа председателя термина. В Совет директоров входили руководители всех предприятий.¹¹³

Вопрос о необходимости создания объединения работодателей обсуждался и в отраслевых комитетах профсоюзов бюджетного сектора, в частности сферы образования. *«Моя голубая мечта создать совет работодателей сферы образования, хотя бы совет директоров школ. Хотя само по себе звучит это странно – «создать». Они должны сами объединиться, может быть, даже выйти из нашего профсоюза, получить статус государственных служащих. И вот с ним и заключать колдоговор. А то в школе (да и в вузе также) сейчас колдоговор подписывается между председателем профкома и директором, который сам член нашего профсоюза. Разве это нормально?»*¹¹⁴ Председатель обкома входил в совет ректоров Кузбасса согласно положению. Эффективность этих контактов недостаточна. Успешных практик участия обкомов в создании региональных отраслевых союзов работодателей не могло быть по объективным причинам. Прежде всего, это объясняется отсутствием потребностей у самих работодателей. *«С 1999 г. тащим их (работодателей) в Союз. Предлагаем защиту от рэкета, от банкротства и пр., ни на что не реагируют. Они воспринимают друг друга как конкурентов»*¹¹⁵. Подобное отношение характеризует ситуацию в большинстве исследуемых отраслей промышленности. Причины участия отраслевых комитетов в создании региональных объединений работодателей кроются, во-первых, в потребности разработки и принятия отраслевых соглашений, в которых были бы прописаны основные положения, регулирующие трудовые отношения на отраслевом региональном уровне. Возможность заключать региональные отраслевые тарифные соглашения появляется при условии наличия объединения

¹¹¹ Свердловский, Самарский, Пермский обкомы профсоюза работников химических отраслей промышленности. Финальные отчеты. 2001.

¹¹² «Равноправными членами Совета горно-металлургических предприятий (независимо от организационно-правовых форм) являются директора или их полномочные представители, а также председатель Пермского областного комитета горно-металлургического профсоюза». Положение о Совете горно-металлургических предприятий Пермской области. Раздел II.

¹¹³ Территориальный комитет горно-металлургического профсоюза. Ленинградская область. Финальный отчет. 2001.

¹¹⁴ Из интервью с пред. Кемеровского обкома профсоюза работников образования и науки. Ноябрь 1999.

¹¹⁵ Интервью с зам. председателя Самарского обкома профсоюза работников строительных отраслей. 2000.

работодателей. Открытая позиция обкомов по этому вопросу аргументирует сделанный вывод¹¹⁶. Во-вторых, в ситуации даже формальных контактов создается возможность повышения имиджа лидеров отраслевых обкомов. Совещания и собрания работодателей под эгидой обкомов (теркомов) могут быть использованы в качестве инструмента воздействия отраслевых комитетов на администрацию предприятий. Кроме того, встречи работодателей на территории обкома можно расценить как факт признания отраслевого комитета, что уже немало важно для переговорного процесса. В-третьих, в создании отраслевых объединений работодателей в рамках одного региона видится попытка удержания властного ресурса, некогда (в эпоху реорганизации промышленности) утерянного обкомами. Поэтому через объединение работодателей обкомы пытаются восстановить производственно-отраслевой принцип управления, посредством которого по привычке стремятся выполнять функции партхозактива.

Отраслевые профсоюзы используют разнообразные технологии общения с работодателями. Пытаясь воздействовать на работодателя, областные комитеты проводили переговоры по вступлению собственников предприятий в Российские отраслевые объединения работодателей. Работа в этом направлении характерна для обкомов горно-металлургических отраслей промышленности¹¹⁷. Являясь участником формирования социальных связей в договорном процессе на микро уровне, лидеры обкомов пытаются выстраивать свои отношения с **работодателями на предприятиях**. Две проблемы в конце 90-х гг. существовали во взаимодействии обкомов с работодателями предприятий. С кем работать? (с кем выстраивать отношения?). Как работать? В первом вопросе вставала проблема определения понятийного аппарата: «Кто является работодателем?». Для **промышленных** предприятий до принятия нового Трудового Кодекса вопрос: «Кто является работодателем: собственник или генеральный директор?» оставался нерешенным. Дело в том, что права главного менеджера предприятия - представлять интересы собственника – были мало реальны и значимы при обсуждении, например, вопросов повышения тарифов, структуры зарплат и других «острых» проблем. Как правило, нежелание или ограниченные возможности руководителя предприятия выражались фразой: *«Я не уполномочен решать подобные вопросы»*.

В бюджетных организациях работодатель в лице главного врача или директора учебного заведения имел призрачные права по решению значимых вопросов в договорных отношениях. Поскольку денежное обеспечение осуществляли либо федеральная власть в лице региональных органов, либо муниципальные структуры. Поэтому для **бюджетных** предприятий проблема заключалась в возможности привлечения органов регионального или местного самоуправления в процесс подготовки и заключения коллективного договора. В трудовом кодексе Советского государства не было пояснений, кто может представлять сторону работодателя. Другие законодательные акты давали

¹¹⁶ Так обком профсоюза машиностроения Ленинградской области в декабре 2000 года обратился к Союзу промышленников Санкт-Петербурга с предложением создать секцию машиностроения и металлообработки, аргументируя необходимостью заключения отраслевого соглашения. Федерация профсоюзов Ленинградской области. Финальный отчет.

¹¹⁷ Об этом упоминается в отчетах о деятельности Свердловского и Санкт-Петербургского обкомов профсоюзов ГМПР. Особенно активно была работа организована в Пермском профсоюзе ГМПР. На декабрь 2000 г. 80% первых руководителей металлургических предприятий Пермской области делегировали право в АМРОС.

расплывчатое определение понятия «работодатель»¹¹⁸. В новом трудовом законодательстве сформулировано определение «работодателя» как для промышленных предприятий, так и для бюджетного сектора¹¹⁹. Поэтому для профсоюзных организаций открываются иные возможности в регулировании трудовых отношений.

Но вместе с тем остается нерешенным вопрос о выходе на собственника предприятий. В российских условиях определение механизмов взаимодействия профсоюзов с собственником аргументировано практикой заключения колдоговоров. Эта проблема оставалась актуальной в организации социального партнерства на предприятии на протяжении последнего десятилетия 20 века и в современных условиях не утрачивает своего значения. Работники обкомов подтверждали, что при необходимости, в случае спорных вопросов, имеют возможность решать их с собственником предприятий. *«Мы работаем с Советом Директоров, и мы, и профкомы. Но кто - настоящий собственник? и кто отвечает за все?... они же не несут никакой ответственности»*¹²⁰, *«Скупили все заводы... вот и не знаешь, с кем решать проблему – то... директор говорит, что не полномочен, а собственника искать где?»*¹²¹. В поиске форм взаимодействия с собственником, отраслевые обкомы предпринимали различные попытки решения этой задачи. В качестве примера можно привести инициативу Пермского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности. Обкомовские работники обращались в комитет по законодательству Государственной Думы и в Аппарат Президента (1999 г.), в Минтруд, в ЦК Росхимпрофсоюз, в Администрацию Пермской области с одной и той же проблемой: *«Закон, позволяющий воздействовать на собственника на сегодняшний день отсутствует. В трудовых отношениях они не участвуют. Профсоюзные организации ведут работу с генеральным директором, который является наемным ... работодатель – директор на сегодняшний день – это тоже исполнитель и уровень его сейчас не достаточен, чтобы решать финансовые вопросы»*¹²². Т.е. в обращениях в вышестоящие органы выдвигались требования найти законные выходы на собственника. В официальных ответах было отмечено, что вопрос рассматривается, что, возможно, предложения о статусной позиции собственника в трудовых отношениях будут учтены при подготовке нового Кзота. Кроме того, обкомом

¹¹⁸ «Сторонами коллективного договора являются работники организации в лице их представителей и работодатель, в необходимых случаях представляемый руководителем организации или другим полномочным в соответствии с уставом организации, иным правовым актом лицом». Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях» (в редакции от 24 ноября 1995 г.). М. 1996. Ст. 11.

¹¹⁹ Представителями работодателя при проведении коллективных переговоров... являются руководитель организации или уполномоченные им лица в соответствии с настоящим Кодексом, законами, иными нормативными правовыми актами, учредительными документами организации и локальными нормативными актами. Трудовой Кодекс РФ. Принят Государственной Думой 21 декабря 2001 года. М. 2002. Ст. 33. В статье «Иные представители работодателей» указывается, что органы исполнительной власти, местного самоуправления могут представлять работодателей в государственных и муниципальных предприятиях. Трудовой Кодекс РФ. Принят Государственной Думой 21 декабря 2001 года. М. 2002. Ст. 34.

¹¹⁹ Интервью с зав. отделом соц. – экономического развития Пермского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности. Июнь 2000.

¹²⁰ Интервью с зав. отделом соц. – экономического развития Пермского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности. Июнь 2000.

¹²¹ Интервью с председателем Свердловского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности. 2000.

¹²² Из писем Пермского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности.

было предложено дополнение к закону об Акционерных обществах, но никто эти дополнения не учел, и Закон об Акционерных обществах не содержит положений о трудовых отношениях. Обком получил лишь благодарственное письмо от ФНПР за присланные дополнения. В новом Трудовом Кодексе собственник не указывается в качестве возможного участника переговорного процесса на промышленном предприятии. Для регулирования договорных трудовых отношений важно иметь в качестве партнера представителей, способных решать насущные вопросы, прежде всего о системе оплаты труда.

Ответ на вопрос «**Как работать?**» предполагает поиск каналов воздействия на работодателя. Все более разнообразные технологии взаимодействия обкомов с администрацией предприятий применялись в колдоговорном процессе. Во-первых, как отмечали представители обкомов «красные директора» по привычке приходят в областной комитет.¹²³ Во-вторых, к механизмам, регулирующим взаимоотношения обкома с работодателями, можно отнести непосредственные встречи работников обкома с представителями администрации предприятий¹²⁴. В случае, если профком предприятия обращался с просьбой к обкому, то «шли на предприятие, проверяли, это сделано или нет ... встречались с администрацией и сочиняли положение по оплате труда и материальному стимулированию»¹²⁵. В-третьих, на директоров предприятий воздействовали через неформальные каналы. Интервьюируемые отмечали, что существует безотказный механизм давления на директоров предприятий, «есть такой момент, когда социальное партнерство превращается в монтаж такой... для того, чтобы предъявить какие-то требования к работодателю, мы ищем на него компромат... на одном из предприятий было доказано, когда им /профсоюзу/ отказывали в одной из гарантий, было доказано, что есть огромные штрафы, которые возникли из-за незнания нормативных документов бухгалтерией предприятия... в результате они отступили, а мы поимели...»¹²⁶. Используются различные механизмы: от привлечения своих юристов, когда в рамках закона доказываются резонные экономически обоснованные требования обкома (например, повышение, индексация заработной платы), до использования влияния Генеральной прокуратуры¹²⁷. На процесс взаимоотношений директорского корпуса и отраслевых профсоюзов в отдельных регионах повлияла политическая ситуация. Так, в Кемеровской области после «рельсовых войн» 1998 г. сохранение власти губернатора стало возможным только при условии «социального мира» в регионе. Стихийные, неуправляемые акции стали угрозой не только для экономики, но и для политической стабильности. Этот вывод заставил власти оказать давление на промышленников, которые, в свою очередь, стали сотрудничать с профсоюзами. Надо отметить, что профсоюзы воспользовались этой ситуацией и установили достаточное число контактов на

¹²³ Самарский обком строителей. Финальный отчет. 2001.

¹²⁴ Свердловский обком химиков. Финальный отчет. 2001.

¹²⁵ Интервью с зав. Отделом социально-экономического развития Пермского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности. 2000.

¹²⁶ Интервью с зав. социально-экономическим отделом Пермского обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности. 2000.

¹²⁷ На Губахинском коксохимическом заводе (1999 г.), благодаря настойчивости обкомовских работников, собственнику пришлось уступить и подчиниться требованию обкома, сменить директора предприятия. Хотя в данном случае не обошлось без угроз со стороны владельцев предприятия. Представители обкома вынуждены были выйти на депутатов Государственной думы, обратиться в Генеральную прокуратуру, т.е. выдержать все перипетии борьбы.

всех уровнях и стали наращивать свое влияние. Требование областных властей о недопущении массовых социальных волнений оказалось решающим в регулировании отношений профсоюзов и работодателей.

Выводы. Колдоговорная практика отраслевых обкомов конца 90-х гг. находилась на этапе становления. В рамках переходного периода формировались методы и формы работы областных комитетов с различными сторонами (субъектами) колдоговорного регулирования на предприятии. Областные комитеты используют различные приемы в процессе регулирования коллективных переговоров. В социальном диалоге на микро уровне отраслевые обкомы и профсоюзные комитеты первичных организаций имеют общие цели, которые выражаются в сохранении прежде всего статусной позиции каждой аппаратной структуры профсоюза. В этом проявляется их общая заинтересованность в проведении колдоговорной работы на предприятии. Оба профсоюзных аппарата четко следуют всем процедурам проведения колдоговорной кампании. Существуют пока «робкие» попытки в применении жестких методов в договоренности сторон, в использовании колдоговора в качестве гаранта определенных условий труда (например, в части вознаграждения за труд, гарантий стабильности занятости) в той или иной сфере деятельности на некоторый временной период.

Несмотря на внешнюю активность и на столь объемные отчетные материалы о деятельности по поводу коллективных договоров, в действительности обкомы обладают мизерным влиянием на их содержание. Причины лежат в глубинных процессах, произошедших в 1990-е гг. в российских профсоюзах. Хотя формальных изменений в вертикальной структуре профсоюза не произошло, однако, отмечается некоторое перераспределение властных ресурсов. Крупные первичные организации, рожденные на волне реструктуризации промышленных предприятий, потеснили отраслевые комитеты, заняв равные позиции с ними. Профкомы промышленных корпораций самостоятельно решают вопросы профсоюзной жизни, регулируют отношения с работодателем, не прибегая к помощи обкомов. *«Практика взаимодействия на уровне обкома [Свердловский обком химиков] практически отсутствует – обком как выразитель интересов первичек нерепрезентативен им. Интересы лоббируются [профкомом] напрямую, минуя обком»*¹²⁸. Подобная ситуация характеризует отношения профкомов крупных промышленных предприятий с отраслевыми обкомами. Помощь обкомом оказывается в случае, если аппарат первичной организации обращается с просьбой к отраслевому комитету. Слабость отраслевых обкомов и пассивность их в коллективных переговорах на крупных предприятиях объясняется объективными причинами. Среди них важной является структура обкома. Сокращение штатного расписания, преклонный возраст многих лидеров, неадаптированность их к новым рыночным условиям не позволяют обладать им необходимыми ресурсами. Поэтому в такой ситуации мобильность отраслевых обкомов ограничена оказанием в основном консультативных услуг первичкам.

Стратегическая цель обкомов заключается в определении своего места в системе колдоговорных отношений. Поэтому различение функций обкомов в работе с крупными и малочисленными организациями является необходимым этапом в ее достижении. Для крупных организаций отраслевой комитет может выступать в качестве посредника, выполняя задачи методического и

¹²⁸ Свердловский обком профсоюзов работников химических отраслей промышленности. Финальный отчет. 2001.

информационного характера. В отличие от крупных предприятий, помощь обкома в малочисленных организациях реальна и востребована в большей степени. Во взаимодействии с ними деятельность областного комитета становится объемней. Выполнение организационной работы: непосредственное участие в переговорном процессе (обком выступает представителем от стороны работников предприятия) дополняется информационно - методической работой. В таком подходе, скорей всего, и состоит перспектива развития отраслевых областных комитетов.

Наталья Кремнева (г.Ульяновск)

**Бюджетные профсоюзы:
отставание отраслевых интересов на региональном уровне.**

Характерными признаками последнего времени стали постоянные дискуссии о ситуации в бюджетной сфере. Тема бедственного состояния культуры, здравоохранения и образования стала не просто предметом открытого обсуждения, но своего рода обязательной составляющей социального диалога на различных уровнях. Экономическое развитие страны последнего десятилетия, приведшее к дефицитному государственному бюджету, поставило жизненно важные отрасли на грань выживания. Предпринимаемые государством шаги по улучшению положения бюджетников, заключающиеся в периодических мизерных повышениях тарифных ставок, пока не привели к сколько-нибудь утешительным результатам. Федеральное повышение окладов в бюджетной сфере не успевает за ростом цен. Кроме того, ситуация усугубляется на местах, где региональные бюджеты зачастую не справляются с обязательствами по финансированию бюджетников.

Современные условия функционирования отраслей бюджетного сектора подталкивают их профсоюзные структуры к поиску новых, адекватных времени тактик и стратегий деятельности. Сегодня бюджетные профсоюзы, дабы соответствовать своей социальной роли, вынуждены развивать новые формы активности. Анализ материалов исследования «Деятельность профсоюзных структур в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство, политическое представительство» (ИСИТО, 1999-2001гг) позволяет выделить в качестве стратегического направления деятельности профсоюзов бюджетных отраслей на данном этапе **взаимодействие отраслевых обкомов с региональными органами власти**. Эмпирической базой предлагаемой статьи являются материалы о деятельности обкомов профсоюзов образования и здравоохранения ряда регионов России, собранные в рамках названного проекта.

Среда деятельности региональных бюджетных профсоюзов.

Сегодня общими глобальными проблемами функционирования бюджетных отраслей являются вопросы оплаты труда: низкий уровень заработной платы и задержки выплаты.

В качестве иллюстрации приведем несколько цифр. В Республике Коми уровень зарплаты медицинских работников в 1999г составил 30-49 % от уровня заработной платы в промышленности, в Свердловской области (2000г) – 48%, в Ульяновской области (февраль 2001г)– 66%. Педагоги Кемеровской области (конец 2000г) в среднем получали 40% от зарплаты в промышленности, педагоги Ульяновской области (февраль 2001г) – 60%.

Задержки заработной платы бюджетников приобрели повсеместный и систематический характер в 1996-1998гг и составляли от 1.5-2 месяцев в Коми до 3-6 месяцев в Ульяновской области. К концу 2000г в Кемеровской и Ленинградской областях долги удалось погасить. В большинстве регионов небольшие задержки по-прежнему сохраняются. В Ульяновской области летом 2001г задолженность медикам составляла 2 месяца или 39 млн. рублей.

Жизнедеятельность бюджетного сектора имеет ряд специфических особенностей, создающих дополнительное проблемное поле. Выделим самые злободневные темы.

Общая проблема - различная подчиненность бюджетных учреждений: федеральные и муниципальные в Москве, областные и городские в регионах. Многоуровневая система финансирования (федеральный, областной, городской бюджеты, в медицине – Фонд обязательного медицинского страхования, средства платной медицины) является источником серьезных противоречий в тех же вопросах оплаты труда, которые проявляются как в различиях среднего уровня зарплаты работников отрасли одного региона, так и в существовании практики доплат и льгот, которые имеют одни и не имеют другие. Отсутствие единой системы оплаты труда создает напряжение и непонимание, почему, например, ответственность медработников в районной и областной больнице одинакова, а оплата труда разная.

Неравное положение бюджетных работников на уровне регионов усугубляется существованием законов о местном самоуправлении и

сложившимся порядком финансирования, когда в первую очередь средствами обеспечиваются областные учреждения, а затем – городские и районные.

Кроме того, размытость правового поля, регулирующего функционирование медицины и образования, вынуждает бюджетные профсоюзы заниматься не только юридическим консультированием, но и нормотворческой работой.

В здравоохранении в качестве отраслевых проблем на данный момент остро обсуждаются вопросы порядка начисления заработной платы и пенсий, изменения оплаты труда в связи с изменением условий труда, пенсий и доплат за выслугу лет, доплат за совместительство, за вредность (в том числе за «сдвоенную вредность»), исчисление дополнительных оплачиваемых отпусков.

В образовании это вопросы компенсации на приобретение книгоиздательской продукции, доплаты за категорийность, доплаты педагогам сельской местности, детские пособия, распределение надтарифного фонда.

Профсоюзные деятели формулируют следующие стратегические задачи, стоящие сегодня перед здравоохранением и образованием: повышение престижа профессий и статуса педагога и врача в обществе; вопросы финансирования (повышение заработной платы, задержки заработной платы и других выплат, индексация зарплат); регулирование правовой базы функционирования отраслей. По сути – это глобальная триединая задача. Формирование престижа работников медицины и образования невозможно без решения проблемы справедливой и достойной оплаты. Последнее, как говорилось выше, требует серьезной работы по совершенствованию законодательной среды деятельности отраслей.

Профсоюзы бюджетников готовы брать на себя ответственность за решение названных проблем, но эффективность их деятельности в этих направлениях зависит от целого ряда факторов макро- и микро- уровня субъективного и объективного характера.

Однако принципиальными для деятельности бюджетных профсоюзов на региональном уровне, на наш взгляд, являются два момента. Первый – вопрос определения работодателя бюджетной сферы. Второй – характер отношений отраслевых комитетов с территориальными структурами Федерации Независимых Профсоюзов России (Федерациями отраслевых профсоюзов, Областными советами профсоюзов).

Бюджетные профсоюзы в условиях неопределенности: кто работодатель?

Социальное партнерство в бюджетной сфере имеет свою специфику, связанную с проблемой идентификации работодателя. В широком смысле у бюджетных отраслей один работодатель – государство. Реально ответственность за отрасль распределена между правительством, местными администрациями и их органами и собственно руководителями госучреждений. Действующим субъектом трудовых отношений выступает руководитель госучреждения, который представляет работодателя. Именно он подписывает контракты с работниками, обеспечивает трудовой процесс и отвечает за условия труда. И профсоюзы могут решать многие вопросы путем переговоров с этим представителем работодателя. Однако на сегодняшний день, как уже говорилось, основной проблемой бюджетных отраслей остается неудовлетворительное финансирование. И для полноценного социального диалога важно, чтобы представитель работодателя обладал полномочиями распоряжаться средствами и, соответственно, мог удовлетворить (или не удовлетворить) требования профсоюзов. Поэтому главврач и директор учебного заведения в этом смысле не обладают качеством ни работодателя, ни представителя работодателя.

Руководитель госучреждения *“сам наемный работник, и по сути дела от него ничего не зависит”*.¹²⁹ Кроме того, существующая кадровая политика назначения главврачей и директоров учебных заведений главами областных и районных администраций превращает руководителей в государственных служащих.

Противоречивость позиции руководителей бюджетных учреждений проявляется и в их отношениях с профсоюзом. Практика взаимодействия говорит о существовании совместного отраслевого интереса и корпоративной солидарности профсоюза и главврачей и директоров. Возможности руководителей учреждений в части своевременных выплат и обеспечения положенных по законодательству льгот весьма ограничены, поэтому для них активная позиция профкомов представляется чрезвычайно удобной во всех отношениях. Сотрудничество с профсоюзом позволяет бюджетным управленцам решать проблемы коллектива не напрямую с властными структурами (что чревато межличностными конфликтами, поскольку они сами являются зависимыми элементами системы власти), а через профсоюзную организацию.

¹²⁹ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения

Управленцам – бюджетникам, чтобы сохранить свое место, приходится прибегать к защите профсоюза, тем самым, демонстрируя солидарность с коллективом. В подобных случаях действия профсоюза используются как инструмент выбивания средств из местных администраций. Профсоюзные лидеры стараются использовать сложность положения руководителей в своих интересах:

- *«Если главврачи будут слишком настойчивы в требовании денег, у глав может возникнуть желание поменять их. Поэтому главврачам не надо мешать профсоюзным комитетам отстаивать права коллектива перед руководителями города, района».*¹³⁰

Практика показывает, что руководители госучреждений и профсоюз в большинстве вопросов выступают одной командой, оппонентом же являются местные администрации, выполняющие функции представителя работодателя в регионах.

Способствует такой расстановке сил и многоуровневая структура управления бюджетными учреждениями, которая по своей сути есть дробление госаппарата, причем до той крайней, с точки зрения функционирования отраслей, степени, когда сам работодатель в здравоохранении и образовании фактически включается в структуру местных администраций. Руководителям бюджетных отраслей в регионах (Комитеты, управления и министерства) трудно определить свою позицию как отличную от административной и противостоять администрации в качестве оппонента. В результате доминирующая позиция региональных администраций формирует территориальную, а не отраслевую, иерархию взаимоотношений по принципиальным вопросам жизнедеятельности здравоохранения и образования. Способствует этому и система финансирования бюджетных отраслей, предполагающая в качестве одного (а, в действительности, основного) источника средств – областной бюджет.

В некотором смысле бюджетные профсоюзы эксплуатируют тему неопределенности работодателя и заинтересованы в поддержании дискуссии вокруг нее, поскольку не хотят вступать в конфликт с непосредственными руководителями, но претендуют на роль представителя трудящихся. Профсоюзные лидеры ссылаются на отсутствие партнера в переговорном процессе, тем самым, перекладывая ответственность за эффективность социального партнерства на работодателя и законодательство.

Как следствие такой ситуации, сегодня работа обкомов профсоюзов бюджетников в рамках социального партнерства концентрируется, главным образом, на взаимодействии с местными администрациями и отраслевыми органами власти. Отраслевые профсоюзы вынуждены переориентировать свою деятельность на выстраивание сотрудничества с региональной властью еще и по причине неудовлетворенности работой в этом направлении областных Федераций профсоюзов.

Федерация и обкомы бюджетников: плохой мир или хорошая война.

Основное назначение Федерации обкомы видят, во-первых, в выполнении объединяющей и координирующей роли на региональном уровне, регулировании взаимоотношений между отраслевыми профсоюзами, и, во-вторых, в установлении эффективного взаимодействия профсоюзов с местными администрациями.

В зависимости от успешности реализации этих функций Федерацией и ее оценки со стороны отраслевых обкомов можно описать 3 модели отношений, сложившихся на данный момент между региональными структурами бюджетных профсоюзов и территориальными органами ФНПР. Предлагаемая типологизация ограничивается кейсами, вошедшими в исследование ИСИТО.

Первая модель – открытая критика деятельности Федерации, скрытая конфронтация - присуща Кемеровскому обкому профсоюза работников народного образования и региональным комитетам профсоюза

¹³⁰ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения

работников здравоохранения Коми, СПб и Ленинградской области и Ульяновска.

Одна из главных претензий к деятельности Федераций состоит в ее неспособности успокоить противостояние «промышленников» и «бюджетников». Взаимоотношения между отраслевыми обкомами в рамках этих территориальных Федераций обусловлены четким разделением интересов производственной и бюджетной сфер. Взаимные упреки и обвинения в отсутствии солидарности раскалывают профсоюзное движение на местах.

Отраслевые недовольны тем, что бюджетники *«только о себе здесь пекутся»*¹³¹. Бюджетники упрекают отраслевиков, что те, имея другие финансовые возможности, не учитывают проблемы медиков, учителей и работников культуры.

В результате бюджетные профсоюзы приходят к выводу о невозможности сосуществования в рамках одной организации (Федерации) таких принципиально разных по своим задачам и интересам профсоюзов «промышленников» и «бюджетников».

- *«Невозможно в общих рамках ФНПР жить нам. Мы совершенно другие по проблемам. И, самое страшное, у нас совершенно другие пути решения этих проблем»*¹³².

Неудовлетворительная координация совместных действий и распространенная практика «перетягивания одеяла» свидетельствует, по мнению обкомов бюджетников, о невыполнении одной из главных функций региональных Советов – объединяющей. Тогда встает вопрос: «Зачем нужна организация, если она не организует?» Наиболее категорично ставят этот вопрос в теркоме здравоохранения СПб и Ленинградской области. Терком настаивает на изменении самой схемы взаимоотношений между Ленинградской Федерацией профсоюзов и отраслевыми комитетами, предлагает строить отношения с ЛФП на договорной основе, с четкой констатацией обязательств Федерации перед членскими организациями.

Прямым следствием противостояния профсоюзов в рамках Федерации является второе основание ее критики – невнимание к проблемам бюджетников, существующий перекос в работе Федераций в направлении отстаивания интересов промышленных предприятий.

- *«С бюджетниками они работают, конечно. И помогают нормативными документами, и больны они нашими проблемами. Но особенной помощи - я бы не сказала. Федерация все-таки в общем решает вопросы. В основном... Не знаю, как сказать, чтобы их не обидеть»*¹³³.

Обычно повышенный интерес Федерации к проблемам промышленников не афишируется, дабы не провоцировать обострение и без того напряженных отношений с бюджетниками. Однако, например, Ленинградская Федерация не отрицает, что больше внимания уделяет промышленной группе, мотивируя это тем, что ее благополучие определяет благополучие других отраслей.

Пассивное участие Федерации в отстаивании интересов бюджетников представители бюджетных профсоюзов пытаются объяснять упрощенным механизмом социального партнерства в рамках бюджетных отраслей. Федерация как будто более интересно работает с промышленными отраслями, у бюджетников же нет поля для деятельности.

- *«У них там и тарифные соглашения, они там разрабатывают тарифы, участвуют в каких-то вопросах, коллективные договора, все. У*

¹³¹ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

¹³² Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

¹³³ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения

нас ведь даже коллективный договор, он носит несколько формальный характер»¹³⁴.

На фоне общей высокой критичности в адрес Федераций позиция вышеназванных обкомов отличается демонстративной открытостью и отчаянной оппозиционностью. Помимо постоянного озвучивания своего мнения, председатели этих обкомов не боятся прибегать к формам открытого саботажа. Например, Коми реском и Кемеровский обком сознательно не выполняют финансовые обязательства, задерживая и сокращая отчисления в Федерацию.

Демонстрацией протестной позиции обкомов является и игнорирование мероприятий и решений Федерации. Так, Кемеровский обком не принял участия в пикете против правительственного варианта КЗоТа, организованном Советом. Представители теркома СПб и ЛО перестали посещать совещания Совета Федерации.

Еще одна форма проявления своей инаковости – отказ от поддержки политической линии, проводимой Федерацией. Например, Питерский терком не состоит в организации "Единство ради прогресса", чем вызывает серьезное недовольство руководства ЛФП.

Естественно, что помимо общих претензий к Федерации, типичных для данной группы отраслевых структур, в каждом из регионов присутствует местная специфика, свои мотивы «нелюбви» к Федерации. Однако на фоне очевидной противоречивости сосуществования отношения с Федерациями не переходят в разряд открытой конфронтации и вряд ли когда-нибудь перейдут. Тем более не стоит говорить о выходе из областных Советов. Поскольку, во-первых, существование вышестоящей территориальной структуры все-таки выгодно обкомам. Их демонстративная самостоятельность и независимость не мешает им использовать ресурсы Федерации в тех случаях, когда для отстаивания отраслевых интересов недостаточно уровня обкома. Так, Кемеровский обком образования инициировал подписание областным Советом Обращения к Президенту против реформирования системы образования, подтолкнул Федерацию к силовому давлению на областную администрацию в ситуации нарушения ею постановления правительства о повышении тарифных ставок бюджетников с 1 апреля 1999г. Есть и другие примеры.

Во-вторых, к поддержанию отношений обязывает организационная дисциплина. В частности, Коми реском воспринимает членство в Федерации исключительно как проявление дисциплины по отношению к ЦК, который является членом ФНПР. Поэтому Федерацию терпят: *«Наша вертикаль, наше ЦК профсоюза нас вполне бы устроила. Без местных федераций разных профсоюзов. Это мое личное мнение. Ну а уж если наше ЦК вошло в ФНПР, то как нижестоящие, и мы должны входить в федерацию. Хотя она нам, эта федерация, ничего не дает, и я к ФНПР в этом году имею очень негативное отношение».*

По мнению председателей названных обкомов, они вынуждены подталкивать Федерацию к рассмотрению проблем бюджетных отраслей, настаивать на необходимости особого внимания к ним. В подавляющем большинстве случаев именно инициатива обкомов провоцирует обсуждение вопросов бюджетников на заседаниях Федерации, на трехсторонних комиссиях, на встречах в областных администрациях, под давлением комитетов отправляются обращения к федеральному уровню власти. Однако участие Федерации как промежуточного звена в диалоге бюджетных профсоюзов с властью несравнимо с собственными усилиями отраслевых комитетов.

В целом же, названные территориальные комитеты в малой степени нуждаются в существовании Федерации и в состоянии достаточно эффективно

¹³⁴ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения

работать самостоятельно. Современная практика работы этих Федераций слабо учитывает специфику бюджетных отраслей и условия функционирования их профсоюзов. Последние не удовлетворены деятельностью областных Федераций в представлении интересов работников бюджетной сферы и ищут свои формы и самостоятельные пути решения отраслевых проблем.

Вторая модель отношений с Федерацией – это независимое положение обкома при стремлении сохранить хорошие отношения с Федерацией, совместная работа.

В тех регионах, где координирующая и представительская функции Федерации, по мнению обкомов, реализуются достаточно результативно, ее существование как дополнительной организационной структуры в профсоюзной вертикали считается оправданным. Обкомы признают целесообразность членства и сотрудничества с территориальным органом, поддерживают с ним партнерские отношения.

Такие взаимоотношения с областной Федерацией характерны для Самарского, Пермского обкома и Московского профсоюза работников здравоохранения.

В Москве бюджетные профсоюзы являются самыми тесными партнерами Московской Федерации профсоюзов. Они же и самые дисциплинированные плательщики членских взносов. Именно бюджетники активнее других участвуют в работе трехсторонних комиссий, поддерживают коллективные акции, проводимые МФП. Профсоюз работников здравоохранения г.Москвы относится к числу «сильных» профсоюзов как по членской базе и финансовому положению, так и по активности в защите трудовых прав работников отрасли.

Обком профсоюза работников здравоохранения Пермской области также плотно работает с Облсовпрофом. Поддержка и повышенное внимание последнего к проблемам бюджетных отраслей, реализуется в конкретных достижениях профсоюза во взаимодействии с местной администрацией. Так, активные действия областного совета (обращения, требования, пикетирование) при обсуждении проекта бюджета на 2000 год спровоцировали решение о повышении заработной платы бюджетников на 20 %. Обращает на себя внимание принципиальность и жесткость позиции облсовпрофа: *"Нас не интересуют возможности бюджета. Администрации надо повышать уровень жизни населения, инициировать развитие производства"*.

Отношения Московского профсоюза с МФП и Пермского обкома здравоохранения с территориальными советами профсоюзов можно отнести к разряду равноправного и взаимовыгодного партнерства.

В Самаре отношения с Федерацией официально считаются равными и стабильными: *«Мы с Федерацией живем мирно»*. По мнению сотрудников обкома, Федерация в целом справляется с задачей координации действий отраслевых профсоюзов и достаточно успешно выполняет представительскую функцию на региональном уровне. Именно работа с Администрацией области и Союзом работодателей ставится в заслугу нынешнему председателю ФПСО, который обладает необходимым властным ресурсом - вхож во властные структуры. Совместно с советом федерации решаются вопросы регионального уровня, например, работа по повышению зарплат бюджетникам на областном уровне велась при активной поддержке ФПСО.

Однако особенно тесного сотрудничества с ФПСО не происходит, поскольку в обкоме оценивают свои возможности по решению проблем бюджетников значительно выше, чем может предложить Федерация: *«В федерации они ведь сейчас ничего не могут, ни надавить, ни приказать»*. Слабость Федерации проявляется в отсутствии позитивных сдвигов в обеспечении социальных гарантий бюджетников. Обком обвиняет Федерацию в формальности областного Соглашения в части, касающейся бюджетных отраслей. Поэтому многого от нее и не ожидают, предпочитают рассчитывать только на свои силы: *«Мы больше, чем они могут, с них не требуем, все делаем сами. А в том, что нам от них было надо, мы отказа не знали»*.

Обком старается сохранять свою автономность, хотя и не стремится афишировать свое несогласие с политикой или действиями Федерации. Все принятые на совете Федерации решения соотносятся с интересами обкома. И либо выполняются, либо создается видимость выполнения для отчетности. Общая установка обкома – по возможности сохранять добрые отношения с

вышестоящей организацией. Но могут позволить себе отойти «от линии партии». Например, медики не поддержали позицию ФПСО о поддержке блока генерала Николаева на выборах в Госдуму.

В целом же, лояльные взаимоотношения с Федерацией, скорее, видимость, которая будет поддерживаться до тех пор, пока руководящие полномочия территориальной структуры ФНПР будут терпимы для самостоятельного в деятельности обкома. По мнению обкома, укреплять и развивать нужно все-таки отраслевую вертикаль: *«Профсоюзы – это профессиональные союзы, поэтому все начинается от профессии. Все-таки должна превалировать отраслевая структура профсоюза. Сама жизнь подсказала, что по медикам я сама лучше решу вопросы, другие отрасли тоже... Я сторонница того, чтобы подсократить совет федерации. Я все-таки за отраслевую структуру».*

Противостояние промышленников и бюджетников здесь также имеет место, но воспринимается как объективное положение вещей. И воспринимается как еще одно доказательство эклектичности Федерации в качестве организации.

Обком самостоятелен и практически независим в своей деятельности от Федерации, и хотя присутствуют элементы скрытой критики, противостояния, а тем более противоречия интересов не подчеркиваются. Принцип сосуществования обкома с Федерацией в рамках этой модели, пожалуй, можно выразить так: «Помочь не могут, так лишь бы не мешали».

Третья модель – тесная включенность в работу Федерации на фоне низкой самостоятельности и высокой исполнительности обкомов.

Признание и принятие деятельности Федераций не всегда происходит по причине реально высоких достижений последней (как в случае второй модели отношений). Подчас сотрудничество с Федерацией выгодно обкомам по причине их собственной слабости и «небоевитости». Здесь отношения обкомов с Федерациями основаны на признании бесспорного авторитета последних. Обкомы тем самым превращаются в нижестоящих исполнителей, главный критерий оценки деятельности которых – дисциплинированность.

Здесь речь идет о территориальных комитетах профсоюза здравоохранения Свердловской области и обкоме профсоюза образования Ульяновской области.

Так, в Ульяновском обкоме профсоюза работников образования взаимоотношения с Федерацией отраслевых профсоюзов области (ФОПУО) характеризуются как стабильные. В обкоме всегда придерживаются принятых на Совете федерации решений, вовремя предоставляют отчетную документацию и выполняют финансовые обязательства в полном объеме. Общая стратегия поведения – быть на хорошем счету. Обком всегда поддерживает акции, проводимые под эгидой ФНПР и ЦК, в то время как сам не организовал ни одного инициативного мероприятия протеста.

Лояльность к Федерации проявляется и в политической солидарности обкома с областным Советом. Председатель обкома входила в региональное отделение «Отечества», организатором которого выступил нынешний председатель ФОПУО.

Деятельность этого обкома инициируется либо снизу - первичками, либо сверху – Федерацией и ЦК. Собственная практика социального взаимодействия по защите трудовых прав членов профсоюза развита слабо.

Схожая ситуация в Свердловском обкоме медиков. За Федерацией признается сила, способная объединить и, что самое главное, защитить, т.к. нет веры в возможность чего-то добиться действиями одного обкома. Именно на Федерацию возлагается обязанность взаимодействия с властью для решения

региональных проблем: «Нам на месте Федерация нужна. Потому что вопросы местного значения есть... Сожительство нормально».

В то время как обком работников образования в Федерации «на хорошем счету», и аппарат обкома крайне активен в защите прав трудящихся своей отрасли, обком медиков считается откровенно слабым. Таким образом, отношения обкома медиков с Федерацией нельзя рассматривать как типичные для бюджетников в рамках этой Федерации. Скорее это специфика работы конкретного председателя, проработавшего в должности более 20 лет. Конформизм и привычка «функционировать» по правилам советско-партийной системы не могли не сказаться на почерке работы.

Итак, сотрудничество последних двух обкомов бюджетников с Федерациями заключается, главным образом, в исполнительском принятии ее политики и дисциплинированном выполнении решений. Собственная инициатива обкомов ограничена, а роль Федерации преувеличена. Ей приписывается руководящее и направляющее право.

Принцип финансирования и связанные с ним проблемы отечественной экономики стали определяющими для формирования внутренней корпоративности отраслевых профсоюзов. В большинстве обследованных регионов наблюдается открытая или латентная форма противоречий между территориальными организациями отраслевых профсоюзов непроизводственной сферы и областными Федерациями профсоюзов, что ведет к дальнейшему обособлению этой группы профсоюзов в рамках Федераций и развитию самостоятельных и независимых стратегий отстаивания интересов бюджетников.

Нараждающаяся в ряде регионов идея объединения усилий бюджетных профсоюзов отчасти продиктована неудовлетворенностью деятельностью областных Федераций в представлении интересов работников непроизводственной сферы.

Практически во всех регионах в качестве более продуктивной тактики отстаивания отраслевых интересов видят объединение бюджетников в территориальные Ассоциации профсоюзов непроизводственной сферы.

- « Мы... грозим, что выйдем этой тройкой и создадим свою ассоциацию профсоюзов бюджетных отраслей. Конечно, делать этого не будем, поскольку разваливать федерацию ни к чему... Может, это заставит о нас подумать»¹³⁵.

Сегодня бюджетники на местах координируют свою деятельность прежде всего в решении общего для них вопроса - повышения заработной платы в отраслях. Однако сотрудничество носит характер временного объединения усилий для решения тактических задач. Так, в Самарской и Ульяновской областях соучастие бюджетников выражается главным образом в совместных обращениях медиков, народного образования и культуры к своим губернаторам с требованиями о повышении тарифных ставок за счет регионального бюджета. В Сыктывкаре бюджетники сотрудничают при подготовке регионального трехстороннего соглашения, согласуют свои предложения. Другим проявлением отраслевого соучастия может служить поддержка требований и участие в акциях, проводимых другими бюджетными профсоюзами. Подобная тактика поведения обкомов, с одной стороны, объединяет усилия и повышает значимость проблемы, а с другой, - разделяет ответственность и сохраняет доброе лицо профлидерам.

Разбег в отраслевых интересах все-таки значительный. Такую точку зрения реализует территориальный комитет профсоюза работников здравоохранения Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Когда дело доходит до реальных требований, председатель теркома предпочитает действовать независимо, мотивируя это тем, что у двух территориальных комитетов разные интересы: *"Наши проблемы отличаются от проблем образования. Мы - на последнем месте по заработной плате"*. Терком не объединяется с другими бюджетными комитетами профсоюза, не обращается за поддержкой своих акций протеста и не распространяет требования на другие отрасли, чтобы *"требования здравоохранения шли под №1"*. Таким

¹³⁵ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

образом, питерский Терком демонстрирует принципиально иную тактику решения бюджетных проблем на местном уровне: дистанцирование от других бюджетников и узкоотраслевое отстаивание вопросов здравоохранения. Фактически лозунгом такой позиции может служить: “Каждый сам за себя”.

Итак, уровень развития корпоратизма бюджетников в регионах существенно отличается. В Свердловской области уже существует Ассоциация профсоюзов работников бюджетной сферы, в рамках которой профсоюзы осуществляют реальную совместную работу (борьба против сокращения статей бюджета, контроль распределения бюджетных средств и др.). В Самарской, Ульяновской, Кемеровской областях и республике Коми профсоюзы сотрудничают, но эпизодически. В Санкт-Петербурге и Перми практически нет совместных акций и мероприятий.

Говорить сегодня о развитии корпоративной солидарности между бюджетными профсоюзами еще рано, т.к. существующие практики взаимодействия носят тактический характер. Практическая реализация идеи стратегического объединения интересов региональных бюджетников - достаточно сомнительная, или, по крайней мере, долгосрочная перспектива.

Учитывая специфику работодателя бюджетной сферы (о чем речь шла выше), можно заключить, что во главу угла успешности работы всех бюджетных профсоюзов на местах встает поиск новых форм и механизмов взаимодействия с региональной властью. В ситуации, когда обкомы вынуждены целиком взять на себя функции представительства в органах власти, приписываемые структурой профсоюзной вертикали областным Федерациям, эта задача приобретает первостепенное значение.

Сегодня распространенной и, главное, результативной практикой деятельности бюджетных профсоюзов по отстаиванию отраслевых интересов становится непосредственный выход на уровень региональной власти, минуя посредничество Федерации. Таким образом, основным социальным партнером бюджетных профсоюзов являются администрации областей и республик.

Итак, как же работают бюджетные профсоюзы с властью?

Декларативно направления работы бюджетных обкомов звучат очень красиво. Например: «активная работа по социальному партнерству, конструктивное взаимодействие с работодателями, органами управления образования, представление и защита интересов работников учреждений образования в органах исполнительной и законодательной власти, прокуратуры как на областной, так и на районных уровнях»¹³⁶.

Как обстоит дело на практике?

Бюджетные профсоюзы и региональные органы власти: практика взаимодействия.

Анализ деятельности обкомов бюджетных отраслей в обследованных регионах позволяет нам выделить основные формы взаимодействия профсоюза с региональной властью.

1. Массовые акции протеста в решении проблем финансирования.
2. Практика подписания отраслевых соглашений
3. Административная деятельность профсоюзов
4. Участие в выборах как средство лоббирования отраслевых интересов
5. Юридическая и нормотворческая деятельность профсоюзов

Понятно, что отраслевые комитеты используют далеко не полный комплекс описанных выше форм работы с властью. В конкретных регионах формируется свой специфический подход к построению социального диалога. Однако стратегические направления развития отношений «бюджетные профсоюзы – региональная власть» выглядят именно так.

Деятельность обкомов бюджетников сопряжена с постоянной балансировкой между интересами основных участников регионального отраслевого пространства: работников конкретной отрасли (в том числе членов

¹³⁶ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников народного образования.

профсоюза), руководителей бюджетных учреждений, руководителей местных органов власти (в частности, управлений (департаментов) образования и комитетов (министерств) здравоохранения). Профсоюзы бюджетников вынуждены искать золотую середину между выполнением функции по защите интересов членов профсоюза, с одной стороны, и поддержанием социальной стабильности в учреждениях отрасли, с другой. Последнее необходимо как условие мирных отношений с руководителями региональных органов власти.

Именно на сотрудничестве с исполнительной и законодательной властью на местах ориентированы все отраслевые комитеты бюджетных профсоюзов. Принципиальная установка - всеми путями сохранять, поддерживать и развивать контакты с властью. Естественно, что в регионах степень напряженности взаимоотношений с администрациями различна. В Ленинградской, Кемеровской и Ульяновской областях характер диалога можно назвать «конструктивной оппозицией». Здесь деятельность профсоюзов отличается жесткой наступательностью, используется широкий спектр методов давления на власть, однако существующее противостояние не переходит в разряд конфронтации. В Самарской и Пермской областях взаимодействие с администрациями внешне выглядит как сотрудничество на партнерских началах, сотрудничество на равных. В Москве, Коми и Свердловской области руководство профсоюза занимает демонстративно лояльную позицию по отношению к администрациям всех уровней, является сторонником пропагандируемого властью «социального мира».

Массовые акции протеста в решении проблем финансирования.

На нынешнем этапе вопросы оплаты труда – основной предмет диалога между региональными администрациями и бюджетными профсоюзами. В качестве главной своей задачи профсоюзы провозглашают борьбу за повышение заработной платы и против задержек ее выплаты. Традиционной формой давления на власть в практике деятельности профсоюза являются коллективные протестные мероприятия. Бюджетные профсоюзы используют этот инструмент прежде всего в борьбе с задержками заработной платы и с целью «выбивания» региональных надбавок работникам бюджетной сферы.

Активизация деятельности бюджетных профсоюзов наблюдалась в период массовых и длительных задержек выплаты заработной платы 1996-1998 гг. Задолженность по зарплате приобрела катастрофический характер как в образовании, так и в здравоохранении. Например, в Кемеровской области задолженность в системе среднего образования на 1 января 1999 г составляла 3.9 месячных фонда оплаты труда, невыплаты за методическую литературу составили почти двухгодовую сумму. В Ульяновской области на 11.02.00 г. задолженность по зарплате работникам образования превышала ее месячный фонд в восемь раз. Долги медикам Свердловской области в апреле 2000 г превышали 100 млн. рублей. Аналогичны цифры по другим регионам.

Именно в решении данной проблемы проявляются различия позиций профсоюзов образования и здравоохранения.

Главным оружием профсоюзов образования в этот период времени стали действительно массовые акции протеста в адрес местных администраций. Формы протеста – от пикетирования зданий администраций до забастовок и голодовок.

В Ульяновской области за 1995-99 гг. было проведено 22 акции в виде митингов, пикетов, забастовок в защиту образования, в которых приняли

участие более 5 тысяч работников отрасли. И хотя мероприятия проводилось либо в рамках Всероссийских акций протеста под эгидой ЦК и ФНПР, либо по инициативе самих педагогов, такая статистика свидетельствует, что массовые акции протеста в названный период времени являлись весомым аргументом в разговоре с властью. С 1999 г. обком решает конфликтные ситуации только путем переговорного процесса.

Принципиально иную тактику поведения в критический для отрасли период продемонстрировал Кемеровский обком профсоюза работников образования. Именно по инициативе и под руководством профсоюза проводилось большинство мероприятий. В области в течение 1995-96 г.г. действовал областной забастовочный комитет работников образования, возглавляемый обкомом профсоюза. В этот период времени обком профсоюза фактически находился в открытой оппозиции к администрации области по вопросам нецелевого использования денежных средств и неудовлетворительного финансирования образовательных учреждений. В связи с улучшением обстановки в отрасли к концу 90-х гг. протестная активность пошла на спад. В 2000 г. остановок работы учителями не было вообще.

Общей чертой практически всех обкомов профсоюза медиков является низкая активность в проведении массовых акций протеста. Подавляющее большинство выступлений организуется либо ЦК профсоюзов, либо областными Федерациями, но не по инициативе обкомов. Обкомы предпочитают участвовать в общероссийских и областных акциях, т.к. это более безопасно с точки зрения отношений с местными администрациями. Однако даже такую мягкую форму протеста обкомы не всегда поддерживают, не желая идти на конфликт с властью.

• *“Мы не будем никого пикетировать. А зачем пикетировать? Нам выплачивают заработную плату, нам сделали надбавку низкооплачиваемым, у нас теперь ставка первого разряда 350 рублей. Правда, там врачам мало прибавили, по 50 рублей, но все-таки прибавили. Зарботная плата областным учреждениям выплачена, городским сейчас январь начинают выплачивать. В районах области тоже январь выплачивают. Смешно, конечно, если человек выплачивает заработную плату, а мы выйдем в пикет”*¹³⁷.

Обкомы готовы пожертвовать идеей профсолидарности ради сохранения мирных отношений с региональной властью. Но даже «активная» на словах поддержка инициатив вышестоящих профорганов по сути лишь формальное участие для отчетности и поддержания организационной дисциплины. Обкомы информируют первички и приглашают к участию, но не организуют людей, тем самым не стремясь обеспечивать массовость мероприятий. Особого энтузиазма по поводу результативности такого метода воздействия на власть обкомы не испытывают, поэтому в последнее время протестные действия в регионах все малочисленнее и пассивнее.

Инициативные мероприятия обкомов можно пересчитать по пальцам.

В здравоохранении даже в самые тяжелые для отрасли годы активные формы протеста не приветствовались. Забастовка как форма воздействия используется в единичных случаях, и то по инициативе и под руководством профкомов медучреждений. Единственное требование всех забастовок в здравоохранении - выплата заработной платы. В частности, в Пермской области было две забастовочные ситуации: в Лысьвенской и в Губахинской горбольницах в 1997-1998 гг. Единственный случай проведения забастовки в Ульяновской области был отмечен в г. Димитровграде, где в 1998г бастовала центральная городская больница. В Республике Коми прошло несколько успешных предупредительных забастовок с «приостановкой работы» в 1998-1999г.: в Усинске, в Троицко-Печорской ЦРБ и на станции скорой помощи в Сыктывкаре.

¹³⁷ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

Роль отраслевых комитетов в таких ситуациях сводится, как правило, к консультированию и предупреждению противоправных действий, чтобы забастовка не была признана незаконной.

Самой распространенной формой представления требований медиков сегодня являются скорее символические пикетирование местных администраций. Типичный сценарий пикетов - это эмоциональные встречи малочисленных участников с представителями администраций, на которых происходит их голословное "запугивание". Это понимают все стороны, поскольку полная забастовка работников лечебно-профилактических учреждений практически не реализуема. Существует объективная причина этого - несовершенство законодательства, которое не гарантирует защиту медикам-участникам акций протеста. Подобные действия сопряжены с административной и уголовной ответственностью за отказ в оказании медицинской помощи. Однако помимо юридического препятствия более весомыми оказываются другие. Все территориальные обкомы профсоюза подчеркивают большую ответственность медицины перед обществом и медработников перед больными:

- *"У нас медицинские работники - понимающие люди, очень глубоко терпящие все невзгоды и лишения, однако на такую крайнюю меру как забастовка, мы понимаем, что это неэффективная мера"*.¹³⁸

Кроме профессиональной сознательности, отказ от митингов и пикетов, объясняется надеждой на возможность ведения продуктивного диалога с властью.

- *"Надо не на площади кричать, а толково изложить требования на бумаге и представителям профорганизаций встретиться с представителями власти и договариваться цивилизованно"*.¹³⁹

Таким образом, можно говорить об общем изменении отношения к акциям протеста: **отказ от массовых уличных мероприятий и переход к переговорным формам**. Ориентация обкомов на эффективность договорного процесса с властью демонстрирует их лояльность к местным администрациям и нежелание конфликтовать. В то же время является трансляцией политики ЦК, который не приемлет обострения отношений с государством и занимает рационально-согласительную позицию. В целом, политика ЦК препятствует формированию в регионах стратегии активного и агрессивного отстаивания интересов отрасли. В качестве типичного для характеристики степени терпимости и миролюбия профсоюзов медиков приведем высказывание представителя одного из обкомов о положении медицины в области: *"критическое, но не такое критическое, как есть в других территориях"*. А потому, несмотря на тяжелейшее положение в отрасли, в практике деятельности региональных обкомов медработников отсутствуют инициированные протестные мероприятия. В качестве механизма решения проблем финансирования обкомы активно используют практику *выработки требований и обращений к различным уровням власти*, хотя эффективность подобной тактики в решении проблем оценить очень сложно.

К концу 2000 г. ситуация с погашением задолженности по зарплате в большинстве регионов стабилизировалась. И поскольку острота этой проблемы несколько спала, **на первое место вышла задача повышения заработной платы**.

¹³⁸ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

¹³⁹ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

В связи с этим первое, с чем столкнулись профсоюзы, - невыполнение местными администрациями Федеральных законов в сфере финансирования бюджетных отраслей. В частности, в ряде регионов местными властями нарушались сроки исполнения Постановления Правительства о 20% индексации заработной платы работников бюджетной сферы с 1 апреля 1999г. **Контроль за исполнением местными администрациями федерального законодательства** становится одним из постоянных направлений работы бюджетных профсоюзов. Более того, профсоюзы некоторых регионов пытаются контролировать процесс поступления и распределения бюджетных средств. Председатель обкома профсоюза образования Кемеровской области ведет финансово-аналитическую работу по отслеживанию поступлений бюджетных средств и по выплатам системе образования, на основе чего готовит обоснованные требования к областной администрации. В Екатеринбурге по инициативе администрации создана комиссия по контролю за использованием бюджета с участием профсоюза. Председатели обкомов бюджетных отраслей еженедельно бывают в Министерстве финансов с целью контроля, отслеживания ситуации.

Региональные надбавки.

Отраслевые комитеты, отставив первостепенную отраслевую задачу повышения уровня зарплаты, в состоянии вести работу только по областным доплатам (надбавкам), которые не меняют ситуацию существенно. В различных регионах участие и роль обкомов профсоюзов в проталкивании областных надбавок не равнозначная.

В большинстве регионов наблюдается сдача позиций в области региональных надбавок. Например, в Ульяновской области в 1997 г. было принято решение о повышении тарифных ставок на областном уровне в среднем на 33%, последнее повышение с 1.04.99 г. составило всего 17%. В Самарской области тарифная ставка I разряда работников бюджетной сферы в 1998 г. была на 50% больше, чем в среднем по России, в 1999 г. это превышение составило около 40%, а в 2000 г. – всего 15%.

Как и в ряде других случаев, авангардом здесь опять выступает Питерский Терком здравоохранения, который на протяжении как минимум последних пяти лет «выбивает» региональные надбавки из областного бюджета. Отработано используются силовые методы воздействия на местные органы власти, в частности, пикеты у здания администраций СПб и ЛО. По количеству проведенных пикетов терком занимает первое место среди членских организаций ЛФП. Как правило, после проведения акций следует повышение заработной платы. Например, в результате серии пикетов в 1999-2000гг увеличение заработной платы составило от 15 до 35%. В результате постоянных пикетов по Санкт-Петербургу зарплата с 1999г всегда выплачивается вовремя, по области задолженность сохранялась дольше, но и она была погашена.

В 2000г Терком поставил перед собой новую задачу – участие в формировании бюджетов. Смысл этого – повлиять на увеличение статей бюджета, выделяемых на здравоохранение, на стадии формирования бюджета: *«практика показала, что «плетясь» в конце бюджетного процесса, когда «поезд уже ушел», много не добьешься».* Итогом оказанного давления на Законодательное собрание (митингов и пикетирований) с требованием увеличить финансирование здравоохранения стало решение увеличить объем финансирования «Территориальной программы государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью в СПб на 2000г»

на 68% по отношению к средствам, предусмотренным проектом Закона СПб "О бюджете СПб на 2000г.

Однако Питерский Терком уже не удовлетворяет уличное решение проблем. Современная тактика Теркома строится на лоббировании отраслевых интересов через «своих» депутатов (о чем речь пойдет ниже).

Активно боролись против сокращения «своих» статей областного бюджета на 2000г бюджетники Свердловской области. В предлагаемом проекте бюджета предполагалось сократить расходы на здравоохранение и образование на 36%. Невозможность сокращения статей областного бюджета отстаивалась через совместные акции в рамках **Ассоциации профсоюзов работников бюджетной сферы**.

Понятно, что кардинально повлиять на финансирование отрасли и уровень заработной платы бюджетников на местах практически невозможно. Тем не менее, сегодня, если и предпринимаются какие-то шаги по повышению оплаты труда бюджетников, то это скорее территориальное решение проблемы. Вопрос роста заработной платы фактически перекладывается на региональный уровень. А соответственно, входит в компетенцию местных профсоюзов. Однако понятно, что то, насколько эффективны в своих действиях будут региональные профсоюзы, лишь отчасти влияет на состояние отрасли на местах.

В большинстве регионов значительных побед профсоюза в этом не было – повышение зарплаты являлось следствием административных решений и давления профсоюза на этот процесс не было видно.

Если профсоюзы могли оказать влияние на вопрос выплаты задержек заработной платы, то повлиять на существенное повышение зарплаты на региональном уровне – очень сложно.

Проблема низкой оплаты труда бюджетников - проблема федерального уровня, и повлиять на ее решение в рамках отдельных регионов практически невозможно. В этой ситуации лидеры бюджетных профсоюзов убеждены, что решить этот вопрос на уровне области за счет мизерных надбавок невозможно, необходимо кардинально менять систему оплаты труда на российском уровне.

Практика подписания отраслевых соглашений.

Естественно, что вопросы оплаты труда работников бюджетных отраслей как первостепенную задачу профсоюзы пытаются транслировать в подписываемых соглашениях различного уровня. Однако эффективность социального партнерства бюджетных профсоюзов на региональном уровне невысока, и мало способствует отстаиванию отраслевых интересов.

Уровень региональных трехсторонних соглашений

В регионах неоднозначное отношение к участию в разработке и заключению региональных трехсторонних соглашений, подписываемых областными Федерациями. Например, Кемеровский обком образования, являясь самым активным из всех отраслевых обкомов участником трехсторонней комиссии, вносит свои предложения и замечания в проекты соглашений, но особого значения документу не придает, т.к. он не предполагает интересующего профсоюзы бюджетников уровня конкретизации обязательств сторон, прежде всего местных администраций. Более значимым, действенным в сфере защиты прав трудящихся считается отраслевое соглашение, хотя и его оценка невысока: «необходимая формальность».

В ряде регионов, напротив, именно этому уровню социального партнерства не уделяется особого внимания. Так, в Самаре профсоюз работников здравоохранения даже не заключает отраслевого соглашения. Функционеры обкома придерживаются мнения, что в этом нет необходимости, достаточно трехстороннего соглашения, которое заключает Совет федерации. И это при том, что содержание областного Соглашения в части обязательств администрации перед бюджетниками достаточно формально: «Обеспечить своевременную реализацию принимаемых на федеральном уровне мер по повышению заработной платы в бюджетной сфере» или «Исходя из возможностей областного бюджета, продолжить практику повышения зарплаты работникам организаций и учреждений, финансируемых из областного бюджета»¹⁴⁰.

Для профсоюза в этом случае важен сам факт диалога с властью, а соглашение и работа в трехсторонней комиссии – реализация административного ресурса профсоюза. Ценно само видимое сотрудничество администрации и профсоюза.

Терком работников здравоохранения СПб и Ленинградской области рассматривает участие в разработке предложений и контроле за исполнением трехсторонних соглашений одним из важнейших направлений своей работы.

Однако распространенным подтверждением низкой результативности даже самой активной деятельности обкомов на стадии разработки РТС служит пример участия в составлении Соглашения Свердловского профсоюза здравоохранения. В результате многоуровневого (Федерация, Министерство здравоохранения, Правительство) согласования предложений обкома в РТС на 2000г в число 145 пунктов принятого текста соглашения вошло только 5 предложений обкома.

Таким образом, у обкомов в силу самой процедуры подписания соглашений нет реальной возможности влиять на их окончательное содержание. Поэтому бюджетные профсоюзы делают основную ставку на качество отраслевых соглашений. Во всех обследованных регионах, кроме Самарской области, развита практика их подписания. Однако и на этом уровне социального партнерства профсоюзы бюджетников не имеют высоких результатов.

Уровень региональных отраслевых соглашений.

Размытость компетенции работодателя бюджетной сферы сказывается как на процессе подписания отраслевых соглашений, так и на их содержании.

Сегодня традиционно на местах заключаются двухсторонние отраслевые соглашения между профсоюзами и Департаментами здравоохранения и образования администраций регионов. Профсоюзы стремятся расширить круг «подписантов» для придания этому документу большего веса и гарантий исполнения. Так, в Сыктывкаре региональное соглашение подписывается рескомом профсоюза работников здравоохранения и Минздравом, согласовывается с Председателем Совета главных врачей Республики Коми, призванного представлять сторону работодателя. Сторонами соглашения по Санкт-Петербургу являлись Комитет по здравоохранению администрации Санкт-Петербурга и Терком. Начиная с 2000г, третьей стороной соглашения стал Комитет по труду и социальной защите населения Санкт-Петербурга. В Пермской и Ульяновской областях Управление по труду принимает

¹⁴⁰ Областное трехстороннее соглашение Самарской области.

непосредственное участие в подготовке отраслевых соглашений, но подписывающей стороной не является.

Внесение в отраслевые соглашения пунктов об обязательствах местных администраций, касающихся дополнительных надбавок и социальных гарантий работникам бюджетных отраслей, которые не предусмотрены законодательством, выходит непосредственно на затраты областного бюджета.

В результате, заключаемые обкомами профсоюзов отраслевые соглашения с Комитетами по здравоохранению и Департаментами образования изначально проблематичны для исполнения, т.к. у подписывающей стороны нет собственных средств, следовательно, все решения, требующие дополнительного финансирования, могут приниматься только на уровне администрации области, а она не является стороной соглашения. Руководители органов власти, будучи чиновниками, не хотят да объективно и не могут брать на себя ответственность за выполнение соглашений. В практике Питерского Теркома был случай, когда Председатель Комитета по здравоохранению Санкт - Петербурга не шел на заключение соглашения, мотивируя это тем, что он не является работодателем, а в качестве чиновника он не имеет права заключать соглашения.

Более того, чиновники сами заинтересованы в помощи профсоюза для увеличения финансирования здравоохранения и склонны быть по одну сторону баррикад, нежели разными сторонами соглашения.

Повышение эффективности социального партнерства в сфере бюджетных отраслей невозможно без разрешения проблемы более четкого определения полномочий представителей работодателя в бюджетной сфере. Конкретные шаги в этом направлении предпринимают ЦК профсоюзов. В частности, ЦК профсоюза здравоохранения направил в Трехстороннюю комиссию предложения, предусматривающие меру ответственности не только руководителей организаций, но и соответствующих глав администраций регионов, внес свои предложения в проект Федерального Закона “Об объединенных работодателях”, т.к. имевшийся вариант был неприемлем для бюджетных отраслей. Также в качестве замечания к проекту Концепции развития социального партнерства в РФ предложил установить, что одной из сторон, участвующих в заключении отраслевых тарифных соглашений в бюджетной сфере, является непосредственно Правительство РФ, полномочия которого позволяют решать включенные в соглашения финансовые вопросы.¹⁴¹ Распространяя эту идею на региональный уровень, следует говорить о целесообразности участия в качестве третьей стороны отраслевых соглашений администраций областей. Что уже реализуется в Москве. Здесь Общегородское соглашение подписано тремя сторонами: Правительством Москвы, Комитетом здравоохранения и Профсоюзом работников здравоохранения г.Москвы.

В связи с описанными сложностями заключаемые сегодня профсоюзами областные отраслевые соглашения носят “постановочный” или просветительский характер. Фактически лишь знакомят работодателей с трудовым законодательством. По мнению некоторых профлидеров, основная функция регионального отраслевого соглашения - только координация действий сторон. Оно не конструктивно в плане отражения отраслевых интересов, потому что, во-первых, повторяет тексты соглашений ЦК и Минтруда, Кзота и Закона о профсоюзах, а во-вторых, не содержит *«ничего»*,

¹⁴¹ ИСИТО, Москва, сентябрь 2001г.

требующего денег".¹⁴² Большинство обкомов сознательно не включают финансово-затратные пункты в тексты Соглашений, поскольку считают, что *"лучше заключить документ с наименьшими, но выполнимыми обязательствами, чем заведомо невыполнимыми"*.¹⁴³

В отраслевом соглашении Коми указано, что *«стороны считают необходимым... добиваться сохранения сложившегося уровня финансирования, использовать средства медицинского страхования только по целевому назначению»*.

Очевидно, что такое содержание соглашений ни к чему не обязывает региональные власти, кроме выполнения федеральных стандартов. Подобные формулировки типичны для всех отраслевых соглашений бюджетников.

Такая ситуация, на наш взгляд, связана с пресловутой установкой профсоюзов на «социальный мир», которая в данном случае проявляется в «отчетливом понимании компетенции профсоюза и ограниченных бюджетных возможностей регионов»¹⁴⁴.

Достижения бюджетных обкомов в рамках отраслевых соглашений ограничиваются незначительными, по сравнению с масштабами проблемы финансирования, местными дополнениями, которые оцениваются как достижение профсоюзов в диалоге с властью. Так, раздел социальных гарантий соглашения Коми республики содержит ряд льгот, отражающих региональную специфику. Теркому профсоюзу здравоохранения СПб и Ленинградской области в рамках соглашения удалось расширить контрольные полномочия профсоюза.

Анализ отраслевых соглашений бюджетников показывает, что эти документы с большой натяжкой можно отнести к разряду тарифных соглашений. Они касаются скорее общих принципов социального партнерства и в малой степени решают главную проблему бюджетников – вопросы финансирования.

Можно выделить два основания формальности отраслевых соглашений.

1. Основной вопрос, регулируемый документом, - оплата труда – вопрос государственного уровня и политики, а подписывается представителями муниципальных органов власти, которые не входят в систему государственной власти. В итоге обязательства по финансированию фактически возлагаются на муниципалитеты. В соглашениях, например, значится: *«Выполнять все указы и постановления Правительства РФ по повышению заработной платы и ее индексации при изменении 1-го тарифного разряда»*¹⁴⁵. На практике оказывается, что большинство регионов не способны самостоятельно справиться с возложенными на них обязанностями по финансированию бюджетных учреждений. И получается, что тарифное соглашение может включать все, кроме денежных вопросов.

2. Отсутствие третьей стороны соглашения - работодателей. В самих соглашениях в качестве работодателей выступают Управления образования и здравоохранения. Однако руководители бюджетных учреждений фактически являются госслужащими. Выход из ситуации профсоюзы видят в инициировании «создания» той самой третьей стороны. Существующие

¹⁴² Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

¹⁴³ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

¹⁴⁴ ИСИТО, Сыктывкар, сентябрь 2001г.

¹⁴⁵ п. 2.4 Отраслевого соглашения Коми республики.

сегодня объединения работодателей учреждений образования и здравоохранения (Советы ректоров ВУЗов, Советы главврачей) не имеют зарегистрированного юридического статуса, а потому не могут выступать формальной стороной отраслевого соглашения. Однако реализация этой идеи со стороны региональных профсоюзов остается лишь «голубой мечтой». На практике же реальные шаги по оформлению полноценной структуры социального партнерства предпринимают местные администрации. Так, в Кемерово находится в процессе создания общественный совет по образованию при Губернаторе, который в перспективе возможно и станет третьей ответственной стороной подписания отраслевого соглашения.

Итак, развитие социального партнерства через участие в работе Трехсторонних комиссий, заключение региональных трехсторонних и Отраслевых соглашений декларируется профсоюзами как главное направление защиты трудовых прав и законных интересов работников здравоохранения и образования в регионах. На практике же оказывается, что социальное партнерство обкомов с региональной властью – всего лишь диалог о намерениях, поскольку документы, призванные способствовать решению основного отраслевого вопроса бюджетников – финансирования, по сути своей формальны и не имеют конкретных индикаторов.

Нормативные документы, действующие в поле компетенции бюджетных профсоюзов, мало отражают отраслевую специфику. Роль документа, способствующего решению социальных проблем работников, отраслевые соглашения не выполняют. Несмотря на это, обкомы признают необходимость этой практики хотя бы потому, что она позволяет закрепить права и гарантии самих профсоюзных органов.

Несмотря на все эти трудности, в силу специфичности социального диалога в здравоохранении и образовании, заключающегося в отсутствии реального работодателя на региональном уровне, обкомы имеют потенциально большие возможности в плане представления отраслевых интересов. Это в первую очередь связано с тем, что основной вопрос, продвигаемый профсоюзами на местах (увеличение финансирования за счет областных бюджетов), по существу является общим и для руководителей лечебных и образовательных учреждений, и для отраслевых органов в структуре региональных администраций (Комитетов по здравоохранению, Управлений образования). Однако и руководители бюджетных учреждений, и бюджетные чиновники, находясь в административной зависимости от областных властей, не располагают действенными рычагами воздействия в решении этой проблемы. Профсоюз в этой ситуации получает полномочия главного актора в отношениях с властью.

Неудовлетворенность результатами деятельности в рамках отраслевых соглашений способствует развитию новых форм работы бюджетных обкомов с властью. Это прежде всего **вхождение в органы исполнительной и законодательной власти на местах.**

Административная деятельность профсоюза.

В последние пять лет получило развитие новое направление деятельности профсоюзов здравоохранения – включение в работу различных государственных органов, регулирующих деятельность отрасли. Если до недавнего времени отраслевому профсоюзу возбранялось вмешиваться в вопросы, определяющие уровень оплаты труда на региональном уровне, то

сегодня представители практически всех обкомов входят в советы по лицензированию и сертификации медучреждений и аттестации персонала. В бюрократически ориентированных обкомах, в частности Свердловском, ценен сам факт допуска к власти, что пополняет властно-административный ресурс профсоюза. Для более «боевых» профсоюзов, как, например, в Санкт-Петербурге, Коми и Самаре, участие в лицензировании – реальная возможность защищать интересы конкретных медучреждений (категория лечебного учреждения напрямую связана с уровнем зарплаты работников).

Помимо этой формы взаимодействия с исполнительной властью, продиктованной самой спецификой отрасли, профсоюзы пытаются использовать и другие административные рычаги.

Представители профсоюза все активнее занимают ответственные позиции в таких структурах, как Фонды обязательного медицинского и социального страхования, коллегии областных департаментов здравоохранения и образования, общественные советы по вопросам здравоохранения и образования и др.

Первопроходцем, а потому и самым продвинутым в этой сфере деятельности, является Терком профсоюза здравоохранения СПб и ЛО. На сегодняшний день представители Теркома входят практически во все структуры города, связанные со здравоохранением. Председатель Теркома входит в состав Медицинского Совета при губернаторе, является членом Правления Областного Фонда обязательного медицинского страхования, членом коллегии Комитета по здравоохранению Санкт - Петербурга и Комиссии по координации деятельности и согласованию тарифов на оказание медицинской помощи жителям СПб. Представители Теркома участвуют в работе лицензионных и аттестационных Комиссий, в разработке Территориальной Программы Обязательного медицинского страхования, участвуют в реализации Концепции развития здравоохранения СПб на 1997 – 2003гг.

Такая непосредственная включенность питерского профсоюза в региональный процесс принятия решений, касающихся отрасли, кардинально отличает его роль в отстаивании интересов медиков от других обкомов.

По всей видимости, деятельность бюджетных профсоюзов в области администрирования в перспективе получит распространение и в других регионах, поскольку очень логична с точки зрения установки на договорный процесс с властью.

Стремясь использовать новые рычаги давления на власть, профсоюзы сами становятся частью этой власти. На наш взгляд, эта новая форма сращивания профсоюза с бюрократическими структурами чревата потерей профсоюзом качества оппозиции. Впрочем, бюджетные профсоюзы и не претендуют на роль оппозиционеров. Административная деятельность профсоюза вполне вписывается в общую схему выстраивания отношений с местной властью.

Участие в выборах как средство лоббирования отраслевых интересов.

Общей чертой профсоюзов здравоохранения и образования является их низкая политическая активность. Бюджетные профсоюзы не используют политические методы борьбы для защиты отраслевых интересов.

Аполитичность профсоюза здравоохранения задается позицией аппарата ЦК, который сознательно дистанцируется от политической жизни: “*Без*

политики, конечно, нельзя. Но поддерживать кого-то одного тоже нельзя. У нас в профсоюзе присутствует весь политический спектр от крайне левых до крайне правых. Каждому члену профсоюза нужно оставлять пространство для принятия самому решения, кого он поддерживает”¹⁴⁶. Региональные профсоюзные лидеры точно транслируют эту идею на местах. Повсеместно подчеркивается принципиальная невключенность профсоюза медиков в предвыборные кампании разных уровней. По мнению профлидеров, выборы «не должны быть и, скорее всего, не будут отдельным моментом в работе профсоюза»¹⁴⁷.

Несмотря на то, что практически на всех выборах в качестве кандидатов в депутаты фигурируют медики, обкомы официально не выдвигают своих кандидатов. Более того, вне всякой связи с профсоюзом идут на выборы представители профкомов здравоохранения. Местные профсоюзы не оказывают никакого продвижения, агитационной поддержки кандидатам-медикам, тем самым упускается возможность лоббирования отраслевых интересов в местных и центральных органах власти. А потенциальное влияние позиции обкома на результативность выборов реально. Так, на выборах в Законодательное Собрание Ульяновской области 1999г обком официально никого не поддержал, специального решения по этому вопросу принято не было. И все же обком обратился к своим первичным организациям с неформальной просьбой оказать поддержку двум кандидатам - двум главврачам районных больниц. Несмотря на то, что были выдвинуты и другие медики, предпочтение избирателей было отдано кандидатам от профсоюза. Председатель обкома так прокомментировала ситуацию: “С мнением профсоюза посчитались”.

Аналогичная ситуация в профсоюзе работников образования. Отрицательное отношение к участию профсоюзов в выборах аргументируется просто: политика – не дело профсоюза. В результате обкомы не только не выставляют своих кандидатов на выборах, но и демонстративно не оказывают официальной поддержки кандидатам «от образования». Так, в Ульяновской области на выборах в Государственную Думу 19.12.99 г. баллотировался ректор Ульяновского Государственного Университета. Однако отраслевой обком никак не проявил своего отношения к этому кандидату, не говоря уже о его продвижении. Отчасти такая позиция обкома объясняется все тем же нежеланием ссориться с обл администрации, которая поддерживала другого кандидата. Но на фоне других выборов эта картина самоустранения от выборов типична.

Принципиально иную практику участия в выборах демонстрируют отраслевые комитеты профсоюза работников здравоохранения СПб и ЛО и республики Коми. Профлидеры питерского Теркома давно пришли к пониманию того, что для реального влияния на принятие решений необходимо активно участвовать в политической жизни, выдвигать своих кандидатов, входить в органы власти: “Главное - участие в политике. Без политической поддержки здравоохранению ничего не будет. 8 округов - все кандидаты заинтересованы в нас. Нужно определить, кто готов заниматься проблемами здравоохранения и подписать соглашения, где кандидат гарантирует свое вхождение в Комитет по здравоохранению”. Реализуя свою стратегическую цель повышения уровня заработной платы работников отрасли, территориальный комитет сформулировал для профсоюза новую задачу -

¹⁴⁶ Интервью с представителем ЦК профсоюза работников здравоохранения.

¹⁴⁷ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

увеличить влияние на формирование областного бюджета: *“Практика показала, что “плетясь” в конце бюджетного процесса, когда “поезд уже ушел”, много не добьешься”*.¹⁴⁸ Профсоюз постепенно отказывается от использования методов “внешнего” воздействия на органы власти (пресс-конференции, обращения и требования в адрес Губернатора и депутатов, выступления в СМИ, акции силового давления) с целью изменения уже существующего бюджета. Последние два года Терком делает ставку на рост числа депутатов-медиков в законодательных органах власти города и области. Для этого ведется целенаправленная работа по поддержке кандидатов-медиков в период предвыборной борьбы. Также с целью лоббирования интересов здравоохранения профсоюз развивает прямые контакты с депутатами - не медиками разных уровней. Кроме того, Терком эффективно использует политическое давление на власть. На выборах Губернатора профсоюз поддерживал В.Яковлева при условии, если будут приняты предложения профсоюза об увеличении ассигнований на здравоохранение в бюджете 2000г. *«Симпатии - симпатиями, а конкретные действия - это помощь здравоохранению, помощь каждому гражданину в случае заболевания... Наша задача - принудить Яковлева перед выборами»*.¹⁴⁹

Участие в выборах как стратегия лоббирования отраслевых интересов используется Коми рескомом профсоюза здравоохранения. Реском развивает две формы работы в предвыборных кампаниях в различные органы власти: во-первых, проталкивание своих людей из профсоюзного аппарата, во-вторых, помощь посторонним в обмен на лоббистские услуги.

Стратегия продвижения во власть профсоюзных работников дает положительные результаты, в частности, для усиления контроля за деятельностью исполнительной власти. Поддерживая не профсоюзных кандидатов, руководство рескома использует методы политического торга, когда поддержка профсоюза фактически покупается.

• *«...буду продаваться, так вот надо использовать ситуацию с выборами – и я ее использую. Я нашла, кто мне даст деньги, их уже дали и перечислили...И вот в этот раз Спиридонов потеряет наши голоса, потому что он не дал денег, а другой кандидат – дал. И еще даст. И это у него будет такой козырь. Когда мы публично объявим, что человек решил такую сложную проблему, как профессиональное страхование медработников»*.¹⁵⁰

Надо признать, что политическая активность бюджетных профсоюзов, подобная отраслевым комитетам СПб и ЛО и Коми, скорее исключение из правила, характеризующее, в первую очередь, личность профсоюзных лидеров и их организационный потенциал. В общем же, **бюджетные профсоюзы на местах не используют потенциал участия в выборах для лоббирования отраслевых интересов в органах власти.**

Юридическая и нормотворческая деятельность профсоюзов.

Специфика нормотворческой деятельности бюджетных обкомов задается высокой степенью неопределенности правового поля как в области

¹⁴⁸ Интервью с представителем Территориального комитета профсоюза работников здравоохранения СПб и ЛО.

¹⁴⁹ Интервью с представителем Территориального комитета профсоюза работников здравоохранения СПб и ЛО.

¹⁵⁰ Интервью с представителем Коми республиканского комитета профсоюза работников здравоохранения.

здравоохранения, так и образования. Возрастание востребованности юридического консультирования обкомов связано с усилением противоречий, возникающих при применении КЗоТа в редакции 1992 года с дополнениями и изменениями, и подзаконных и ведомственных отраслевых нормативных актов. Действующий сегодня Закон о труде не способен регулировать возникающие в связи с новыми экономическими отношениями правовые коллизии. Нормативные же акты, издаваемые Министерствами и ведомствами, приспособленные к этим отношениям, еще больше усугубляют возникающие противоречия при применении норм трудового кодекса, других федеральных законов.

В результате такой ситуации распространение получила судебная практика обкомов в связи с рассмотрением индивидуальных исков «коллективного характера», удовлетворение которых создает **судебный прецедент решения конкретной отраслевой проблемы**.

Такого порядка вопрос о предоставлении дополнительных оплачиваемых отпусков медработникам (24+12). До сих пор он законодательно не решен: нет закона прямого действия, регламентирующего порядок и условия предоставления данного вида отпусков, но есть подзаконные акты, инструктивные письма и судебная практика, которые позволяют работодателю самостоятельно принимать решения об увеличении продолжительности оплачиваемых отпусков. ЦК профсоюза настаивает на региональном разрешении подобных конфликтов, что вызывает недовольство на местах: *“В ЦК профсоюзов нам говорят, что в регионах дополнительные отпуска нужно узаконить через региональные трехсторонние соглашения. А мы больше года их просим: добейтесь письма от Минздрава, нам больше ничего не надо... Не мы 79 раз должны решать этот вопрос, а они один раз”*.¹⁵¹ На сегодняшний день урегулировать этот вопрос можно только путем включения соответствующих пунктов в коллективный договор или постфактум в каждом конкретном случае через вмешательство обкома. Чем они вынуждены заниматься в большом объеме. Таким образом, и здесь решение отраслевой проблемы спущено в компетенцию и обязанность отраслевых обкомов.

Также темами постоянных юридических разбирательств на региональном уровне являются пенсии по выслуге лет, доплаты за профессиональную вредность, совместительство и др. Количество обращений в обкомы по названным проблемам настолько велико, что юридические отделы большую часть своего времени занимаются консультациями и разрешением (вплоть до суда) этих, уже ставших типичными для отрасли, вопросов. Обкомы регулярно обращаются в ЦК и непосредственно в Министерство с просьбами и требованиями положительного для работников отрасли решения по этим вопросам. Работа ЦК в этих направлениях является основанием принципиальной или эпизодической (в зависимости от региона) критики в адрес ЦК: вопрос о пенсиях по выслуге лет решается недостаточно оперативно и настойчиво, а в отношении двойной вредности ЦК уже подписал согласительное письмо об ее отмене, что станет еще одним основанием снижения зарплаты медработников.

Обкомы, видя всю формальность отраслевых соглашений, пытаются использовать другие ходы в отношениях с местной властью. В частности, иницируя и участвуя в региональном законодательном процессе. Кемеровский

¹⁵¹ Интервью с представителем одного из обкомов профсоюза работников здравоохранения.

обком образования в 2000г принимал непосредственное участие в разработке областного Закона об образовании. Успехом профсоюза стали конкретные, гарантированные бюджетом области надбавки и доплаты. Принимал участие в работе над проектом «Закона о здравоохранении области» и Ульяновский обком здравоохранения, но этот закон до сих пор не принят. По настоянию Теркома здравоохранения СПб и ЛО в Концепцию реформирования здравоохранения на 1997-2003гг был внесен раздел «Социально-экономическая защита медработников». Такой же раздел появился в Законе о здравоохранении Ленинградской области.

Эти примеры участия бюджетных обкомов в законотворческом процессе на региональном уровне не типичны.

В основном, нормотворческая деятельность профсоюзов заключается в официальных обращениях и требованиях к различным субъектам власти (как региональным, так и государственным) по поводу изменения тех или иных законопроектов. Спецификой данного направления деятельности профсоюзов является адресность отраслевых требований. В силу того, что выдвижение требований к работодателям и местным администрациям проблематично и малоэффективно в силу их неполноценности в качестве партнеров социального диалога, инициативы обкомов выходят непосредственно на общероссийский уровень - Минздрав, Правительство, Президент. Причем отличительной особенностью работы бюджетных профсоюзов является “перескакивание через голову ЦК”. Комментировать это можно, с одной стороны, как поддержку и подкрепление позиций ЦК, с другой, - как недоверие к эффективности деятельности ЦК и дублирование их функций. Что преобладает, трудно сказать.

Таким образом, нормотворческая деятельность бюджетных профсоюзов строится на двух уровнях. На региональном уровне профсоюзы принимают непосредственное участие в выработке требований и предложений к органам местной власти по отраслевым доплатам из областных бюджетов, а также создают судебные прецеденты решения отраслевых проблем. На общероссийский законодательный процесс обкомы выходят опосредованно - путем инициирования работы в ЦК, отраслевых Министерствах и Министерстве труда и соцзащиты. Причем этому направлению работы уделяется значительно больше внимания и энергии, нежели взаимодействиям с властью и законом на местном уровне. С одной стороны, это легко объясняется пониманием уровня проблем и веса необходимых политических решений, что формирует у обкомов роль простых трансляторов отраслевых интересов “с мест наверх”. Зачем суетиться в регионах, если эффект от принимаемых здесь решений заведомо незначительный по сравнению с масштабами проблем. Апелляции к государству как реальному работодателю потенциально обеспечивают хоть и долгосрочные, но принципиальные изменения в положении отрасли. С другой стороны, ориентация законодательной деятельности обкомов здравоохранения на общероссийский уровень удобна в силу своей односторонности, нет проблем социального диалога, поскольку его просто нет. В этом же случае обкомы сохраняют солидное лицо перед рядовыми членами профсоюза, т.к. демонстрируют так называемый государственный подход к решению проблемы. В действительности оценить отдачу от подобной тактики отстаивания отраслевых интересов достаточно сложно, в то время как взаимоотношения профсоюзов с областными администрациями в рамках местных бюджетов способны давать пусть и не глобальные, но реальные результаты.

В качестве заключения можно утверждать, что внутри профсоюзной структуры на региональном уровне происходит обособление профсоюзов бюджетных отраслей в рамках территориальных структур ФНПР. Однако уровень корпоративности бюджетных профсоюзов достаточно низок, и реализация совместных региональных стратегий бюджетников – дело будущего. Ставка на развитие отраслевой вертикали на местах выражается в появлении независимых от Федераций отраслевых профсоюзов форм активности отдельных обкомов бюджетников. Сегодня наиболее эффективной стратегией бюджетных профсоюзов в регионах оказывается непосредственное взаимодействие обкомов с местными органами власти. Практика прямого диалога с региональной властью только получает распространение и результативность обкомов в этом процессе различна. Общей тенденцией является отказ бюджетных профсоюзов от массовых уличных мероприятий и переход к переговорным формам. Однако социальное партнерство в рамках отраслевых соглашений пока не дает удовлетворительных результатов и мало способствует решению проблем бюджетников. В таких условиях наиболее успешной тактикой взаимодействия с властью становится административная деятельность профсоюзов. На фоне общей низкой политической активности и пассивного лоббирования отраслевых интересов в региональных исполнительных и законодательных органах власти, включение в работу государственных бюрократических структур, очевидно, в перспективе станет важнейшей тактической задачей бюджетных профсоюзов. В целом же, практика показывает, что бюджетное финансирование в вопросе независимости и активности профсоюза играет второстепенную роль.

ЧЛЕНСКИЕ ВЗНОСЫ В ПРОФСОЮЗНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В рутинных процедурах сбора и распределения профсоюзных членских взносов проявляется распределение власти, реальная структура и практическая идеология (т.е. не стереотипная риторика, а повседневно применяемые схемы ценностного восприятия социального мира). Цель статьи – анализ данного процесса по материалам эмпирического исследования работы региональных профсоюзных органов и профкомов.

Изменения направленности потоков

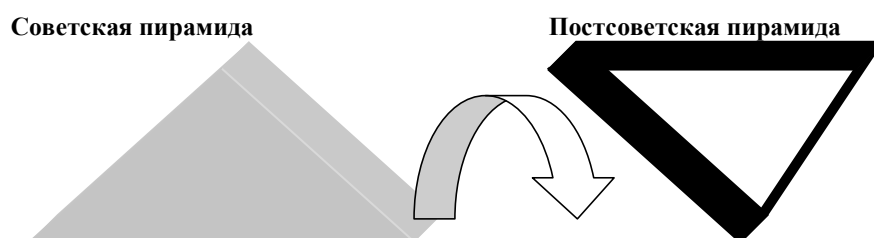
Потоки членских взносов представляют собой финансовый каркас профсоюзного пространства, соединяющий воедино общим материальным интересом массы рядовых членов профсоюзов, председателей профкомов, региональный и центральный аппараты. Потоки членских взносов – это одна из форм социальных и организационных отношений. Направленность, структура потоков отражают структуру разнообразных отношений в профсоюзном пространстве. На пути потоков стоят узлы их перераспределения. Каждый из них – носитель определенных интересов, которые воздействуют на распределительный процесс в пределах доступной ему власти.

В советское время существовала жестко централизованная профсоюзная административная система. Сущность этой системы проявлялась в потоках членских взносов. С одной стороны был поток аккумуляции членских взносов: все суммы, собранные в первичных организациях шли вверх по административной вертикали. С другой стороны, оттуда средства шли по двум направлениям: (а) обратный поток на финансирование деятельности территориальных органов и профкомов; (б) инвестиции в общую инфраструктуру советских профсоюзов (строительство объектов санаторно-курортного обслуживания, административных зданий, издательскую деятельность, система централизованного образования и т.д.). Центральные органы были ключевыми узлами перераспределения взносов: они формировали четкую нормативную базу этого процесса и принимали решения по каждому относительно крупному вопросу, касающемуся изменения в системе распределения (например, разовая инвестиция).

На рубеже 1980-90-х гг. началось разложение административной профсоюзной системы и ее преобразование в пестрое, несистемное профсоюзное пространство, где вместо прежней жесткой административной иерархии воцарились отношения конкуренции, торга, добровольного сотрудничества. К 1991 г. эта трансформация завершилась. Новой реальности соответствует и новый характер потоков взносов. Во-первых, они фактически утратили былую направленность в противоположных направлениях и идут в основном в одном направлении от рядовых членов к профсоюзам, от них – к территориальным органам и далее – в центральные органы. Обратное движение встречается в виде несущественного исключения (например, разовая помощь в экстренной ситуации). Во-вторых, если в советское время все ступени административной иерархии играли исключительно техническую роль и не влияли на нормативную базу, регулирующую эти потоки, то с начала 1990-х гг. каждый орган превратился в пункт принятия решений, влияющих на процесс распределения. У истока процесса теперь стоит рядовой член профсоюза,

решающий вопрос: платить или не платить, а далее каждый орган в той или иной форме решает вопрос относительно объемов и графика перечислений. В новой ситуации с потоками взносов проявляется новое распределение власти в профсоюзном пространстве. Пирамида власти и финансовых ресурсов перевернулась.

Рис. : Трансформация профсоюзной власти на рубеже 1980-90-х гг.



В наиболее полном виде эта схема потоков представлена в профсоюзах, объединенных в системе ФНПР. Ее характерная черта – территориально-отраслевой принцип построения, доставшийся по наследству от советской эпохи: здесь наряду с отраслевыми комитетами (территориальными и общероссийскими) есть и территориальные органы (региональные федерации и ФНПР).

Новые профсоюзы, возникшие в 1990-е гг., стремились к построению по отраслевому принципу, и у них нет региональных межпрофсоюзных органов. Делались попытки объединения новых профсоюзов, однако результаты в основном носят формальный характер, не выливаясь в соответствующие организационные структуры, подкрепленные необходимыми корректировками в распределении власти и финансовых потоков. Таким образом, в новых профсоюзах данная схема действует, но в усеченном виде.

Рис.: Узлы перераспределения членских взносов



В постсоветский период изменились не только маршруты денежных потоков, но и механизм их формирования. В советский период ВЦСПС (общесоюзный межпрофессиональный орган) в административном порядке, закамouflированном демократическими формами, в деталях определял этот процесс, в котором не было места колебаниям и выбору. В постсоветский период на месте рухнувшей административной пирамиды возникло профсоюзное пространство, где все субъекты (рядовые члены, профкомы, обкомы, федерации, ЦК и ФНПР) вступают в результате торга в договорные отношения, основывающиеся на взаимной выгоде: мы тебе оказываем услуги, а ты за них платишь.

В самом начале нового периода в истории профсоюзов (1990 г.) И.И.Мохначук, тогда делегат конференции Коми областного совета профсоюзов, а ныне председатель ЦК Росуглепрофа так сформулировал эти принципы торга:

- ... Мы вступаем в федерацию, так сказать, добровольно. Добровольно делегируем часть функций федерации, которые она будет выполнять на уровне Совмина, Верховного Совета и др. соответствующих уровней. И, безусловно, за это мы должны платить деньги, то есть мы сами знаем, что отдаем, за что платим, и что в ответ получим... И если совет выполняет какие-то дополнительные функции, которые мы не делегировали в первичной организации, но при этом мы получали большую пользу, может быть, мы сами решим и увеличим процент отчисления. И в то же время мы сможем воздействовать на совет, если мы, скажем, ставим вопрос такой-то. Месяц, два, три он не решается. Тогда мы на 1% обрежем. Пусть пошевелится... Потому что, если вы наряд на работе у себя не выполняете, вы лишаетесь премии...

Большинство профсоюзных работников предпочитают публично так не говорить, но отношения в постсоветском профсоюзном пространстве строятся, как правило, на основании этих принципов, которые реализуются с большими или меньшими отклонениями по оси «управление – свободный торг».

- *Правильно ли я понял, - уточняю гипотезу, возникшую в ходе интервью с заведующим орготделом Федерации профсоюзов РК, - что по существу вертикали нет?*

- *Абсолютно правильно, - отвечает он. - Все строится на умении найти общий язык, договориться.*

«Профсоюзная вертикаль» осталась не как реальная практика, а как метафора, привнесенная из прошлого сформировавшимися в нем кадрами и не соответствующая новым реалиям.

Старая риторика уходит корнями в давно не действующий принцип демократического централизма. В современных условиях практика взаимодействия профсоюзных органов нередко сознательно или бессознательно камouflруется этой риторикой: одни делают вид, что управляют, а другие – что им подчиняются. Принципы торга проявляются в неартикулируемой практике распределения взносов, однако открыто формулировать их работники профсоюзных органов стараются избегать. Руководители всех органов противоречиво восприняли ситуацию, сложившуюся в профсоюзах: с одной стороны, «недисциплинированность нижестоящих органов» раздражала, оценивалась как опасная, с другой - попытки «вышестоящих» органов

командовать оценивались как необоснованная попытка вернуться к ушедшему в прошлое централизму. Однако постепенно в профсоюзном аппарате усиливается готовность двигаться в сторону централизации ценой компромиссов со стороны каждого органа. В ее основе - осознание факта, что нельзя сохранить свою власть, не делясь ею с другими органами.

Заместитель председателя одного из отраслевых территориальных комитетов так описал эту тенденцию:

- Некоторые руководители территориальных органов уже почувствовали, что, с одной стороны, они уходят из-под контроля Российского комитета, но с другой - тут же теряют рычаги влияния на первичные организации, а там рядовые члены могут свободно сказать председателю: «А пошел ты!».

В результате все больше уставов медленно, но неуклонно эволюционируют в сторону усиления централизма, что, в частности, проявляется в небольшом, но все же увеличении доли средств, отчисляемых региональным и центральным органам, а в профсоюзной практике все больше внимания уделяется выполнению уставных обязательств в этой области.

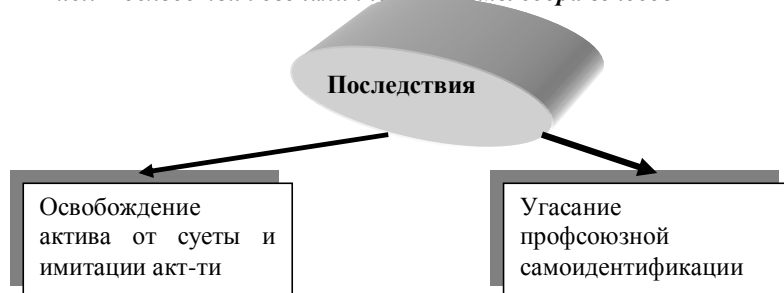
Сбор взносов

Согласно уставам всех профсоюзов, обязанностью их членов является уплата взносов. В реальной практике это их важнейшая, а чаще всего и единственная обязанность. Собственно сам социальный факт членства, как правило, проявляется лишь уплате взносов. Для большинства это единственная форма участия в профсоюзной жизни.

Первоначальные формы сбора взносов пришли в профсоюзы из партии. С момента основания партии большевиков утвердился принцип: членом является тот, кто участвует в жизни первичной организации и лично уплачивает членские взносы. Этот принцип был перенесен и в другие организации, в т.ч. и в профсоюзы. С 1931 г. этот процесс был ритуализирован: ежемесячно профорганизатор напоминал каждому члену профсоюза о его принадлежности к организации и просил подтвердить это членство добровольной уплатой членских взносов. В этот день член профсоюза доставал свой билет, и профорг клеивал туда марку, подтверждающую (помимо ведомости) факт уплаты. Этот ритуал создавал ощущение регулярной профсоюзной жизни. В 1984 г. марочная система была отменена и вместо нее ввели безналичное перечисление взносов: бухгалтерия стала автоматически перечислять на профсоюзные счета соответствующие проценты от заработной платы: для тех, кто получал до 70 руб. – 0,5 %, для зарабатывавших больше этой суммы – 1 %.

Переход на безналичный способ сбора членских взносов имел двойные последствия: с одной стороны, профсоюзный актив освободился от самой регулярной и трудоемкой формы профсоюзной работы, не имевшей социальных результатов, а потому воспринимавшейся как пустая суета. С другой стороны, этот переход создал мощный механизм утраты профсоюзной самоидентификации: отныне можно было забыть о своей принадлежности к профсоюзу до появления нужды в его помощи. Те, кто не просил материальной помощи или льготной путевки, не имел маленьких детей (получателей профсоюзных подарков к Новому году), годами могли не иметь шанса вспомнить о существовании профсоюза и своей принадлежности к нему.

Рис.: Последствия безналичной системы сбора взносов



В постсоветский период старые и новые профсоюзы отказались от многих форм прежней профсоюзной работы, но система безналичного сбора взносов понравилась всем лидерам, включая и радикалов. В новых условиях ее негативное воздействие на профсоюзную

самоидентификацию оказалось еще более мощным: если прежде партийные комитеты были обязаны следить за состоянием профсоюзной активности (ведь профсоюзы – это «приводные ремни» от партии к массам), за соблюдением элементарных норм профсоюзной демократии (проведение собраний, конференций, перевыборов и т.д.), то с начала 1990-х гг. массовая профсоюзная работа, пущенная на самотек, стала тихо сходить на нет, сводясь к безличной уплате взносов, то есть их автоматическому высчитыванию из зарплаты. По своей сути этот механизм – элемент административной системы предприятия.

Автоматическое включение сугубо профсоюзного акта уплаты членских взносов в совершенно чуждую административную систему в постсоветский период зависит от отношения администрации к профсоюзам вообще и к действующему на предприятии председателю профкома – в частности. В процессе сбора взносов как в зеркале отражается распределение власти на уровне предприятий и организаций. Там где возникал конфликт – системный (негативное отношение директора к профсоюзам) или личный (его плохие отношения с председателем) – администрация нередко использовала взносы как тест профсоюзной идентичности.

Работа велась по двум направлениям: идеологическому и организационному. Во-первых, работники администрации тем или иным способом напоминали работникам, что они давно являются членами профсоюза, что ими уже уплачены немалые деньги. И на этой основе ставилась проблемная ситуация: «А что вы получили за это от профсоюза? Не дешевле ли самим покупать новогодние подарки?». Во-вторых, в таких ситуациях работники нередко подвергались организационному испытанию: им предлагалось прийти в бухгалтерию и написать заявление с просьбой отчислять взносы из их заработной платы. Для работников, забывших о существовании профсоюза, последнее предложение нередко оказывалось непосильным испытанием (особенно если бухгалтерия находится вдали от их повседневного маршрута, а председатель профкома или цехкома не ведет его в нужную точку).

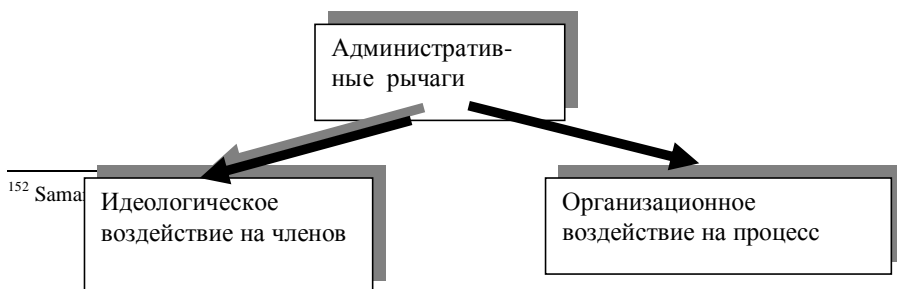
Так, во время конфликта в одном из вузов ректор попытался подорвать профсоюзную первичку, используя систему сбора взносов. Он тут же потребовал, чтобы в соответствии с законом были оформлены личные заявления о централизованном перечислении профвзносов через бухгалтерию. Профком провел эту работу по подразделениям, но при этом организация понесла заметные потери. Заведующие кафедрами, работники администрации писать заявлений не стали и автоматически начали выбывать из профсоюза. В результате после оформления этих заявлений число членов первички снизилось сразу на 50%¹⁵². Аналогичный прием был использован администрацией пассажирского автотранспортного предприятия в конфликте с председателем профкома.

Безличная система сбора взносов дает администрации предприятий некоторую власть не только над профсоюзами, но над территориальными профсоюзными органами: директор может без особого труда «наказывать» их, не перечисляя взносы или существенно задерживая этот процесс.

Так, в инфекционной больнице г. Нижний Тагил взносы на счет профкома не перечислялись 2 года, и администрация расходовала деньги на свои нужды. Нередко профкомы своей неорганизованностью расширяют возможности администрации регулировать процесс сбора взносов по своему усмотрению.

На пленуме Свердловского областного комитета профсоюза работников здравоохранения РФ в докладе председателя звучала критика в адрес первичных профсоюзных организаций: «...заявлений работников об удержании взносов нет или они утрачены, т.е. отсутствуют основания для удержания или в коллективном договоре не закреплена такая обязанность администрации, отсутствует ежемесячный контроль и учет профсоюзных взносов...».

Рис: Администрация и сбор взносов



При лояльном отношении администрации к профсоюзам ее воздействие на процесс сбора взносов идет по тем же направлениям, но с иным содержанием: не ведется агитация против профсоюза (действие в форме воздержания), бухгалтерия исправно исполняет все операции, перечисляя деньги на счета профсоюзных организаций.

Там, где администрация не использовала взносы для проверки профсоюзной самоидентификации, уплата взносов имеет характер традиционного, неосознанного действия в форме воздержания от написания заявления об отказе от согласия на высчитывание взносов из заработной платы. Многие уже просто забыли о том, что они «платят» взносы.

Как показал массовый опрос членов профсоюзов на ряде предприятий в разных регионах страны¹⁵³, возврат к наличной форме сбора взносов в современных условиях может оказаться смертельным ударом для членской базы: 59,7% опрошенных ответили, что в этом случае платить взносы не будут, 19,1% затруднились с ответом. И только 15,9% заявили, что готовы платить. Это осознают и многие профсоюзные руководители:

- Стоит только запретить перечислять профвзносы через бухгалтерию, - говорит один из них, - и организации придет конец. Кто понесет в профком взносы наличкой? Единицы¹⁵⁴.

Это говорит о том, что ключ к судьбе членской базы современных профсоюзов находится в руках менеджмента и государственной власти: законодательные изменения в системе сбора профсоюзных взносов или вывод регулирования этого процесса в область административных отношений приведет к смертельно опасной наличной форме сбора, а администрация предприятия и в нынешних условиях имеет немало рычагов для дезорганизации финансовой основы профкома. Все это делает профсоюзные органы объективно зависимыми от государства и менеджмента. Без их помощи профкомы окажутся не в состоянии собирать взносы в нынешних масштабах, что скажется на состоянии всех профсоюзных органов.

Табл.: Готовность членов профсоюза платить взносы (2001 г.)

Варианты ответов	Кол-во чел.	Проценты
Уже плачу	213	5,2
Согласен платить	656	15,9
Не буду	2467	59,7
Затрудняюсь ответить	799	19,3
Всего	4135	100,0

Размер членских взносов был определен в советское время и был сохранен в постсоветский период: как правило, 1 % от заработной платы. Чтобы не отпугнуть от профсоюза слои с низкими доходами (студенты, учащиеся, пенсионеры), профсоюзные органы устанавливают для них нормы, существенно ниже, чем в советское время (например, в Росуглепрофсоюзе – 0,1 %).

Безналичная система сбора взносов при обычном для многих организаций отсутствии иных форм массовой работы ставит под вопрос определение профсоюзов как членских организаций. Потребители коммунальных услуг, вынужденные регулярно идти на почту и оплачивать их по полученным счетам-уведомлениям, находятся в более тесных

¹⁵³ Инициатором исследования выступил Центр международной солидарности профсоюзов. Руководитель исследования – П.Бизюков (директор Кемеровского филиала ИСИТО). В силу негативной позиции администрации многих предприятий выборка строилась на принципе доступности. В нее вошли предприятия разных отраслей в Кузбассе, Новосибирской, Свердловской, Воронежской областях.

¹⁵⁴ Orgnung.txt

организационных отношениях с соответствующими организациями, чем плательщики взносов со своими профсоюзами.

Распределение собранных взносов: нормативная (бумажная) реальность

В период перестройки был сделан шаг в сторону закрепления за профкомом права на фиксированную долю собираемых в первичке взносов. Радикальный переворот произошел в начале 1990-х гг., когда распад административной профсоюзной системы привел к тому, что все профсоюзы признали право профкомов на то, чтобы оставлять у себя (а не получать сверху) львиную долю собираемых взносов. Этот принцип был закреплен в уставах, в ряде регионов – в местных положениях. Конкретные доли колеблются от профсоюза к профсоюзу, но общий принцип универсален: не менее 70 % остается в профкоме, на втором месте по объему – территориальные органы, на третьем – центральные отраслевые органы (Российские или центральные комитеты), на последнем месте межпрофсоюзные региональные и центральные органы (федерации, ФНПР). Эта структура, сложившаяся в начале 1990-х гг., существует и сейчас, хотя в профсоюзах и делались небольшие ее коррективы.



1 – профком, 2 – терком, 3 – ЦК профсоюза

Основная нормативная вертикаль – отраслевая: члены первичной организации – профком – обком (реском) – ЦС (ЦК). Это же и основной канал, по которому идет перераспределение взносов. Необходимость этого канала наиболее очевидна для работников профсоюзного аппарата, поэтому перечисления в его русло происходят относительно более четко. Наряду с отраслевым каналом существуют и межотраслевые узлы: региональные федерации и в центре – ФНПР. Их целесообразность в принципе, как правило, не отвергается, поэтому в нормативных документах предполагается перечисление им части собранных взносов.

Структура потока конструируется в нормативных документах разного типа, различающихся уровнем легитимности. Самая авторитетная норма – устав отраслевого профсоюза. Нередко на местах территориальные профсоюзные органы принимают свои уставные документы, фиксирующие распределение взносов, порою в нарушение уставной нормы. Региональные федерации профсоюзов также имеют свои уставы (положения), но нередко норма перечислений им взносов формулируется в решениях Совета Федерации – уловка, позволяющая учредителям, во-первых, менять норму, подчиняя ее текущей целесообразности и, во-вторых, облегчающая нарушения норм.

За такой нормативной структурой распределения взносов стоит структура сил в профсоюзном пространстве и осознанные ими интересы. Как только в жизнь профсоюзов были введены демократические нормы, решающей силой на съездах и конференциях стали председатели профкомов, к которым примыкают делегаты из числа членов профкомов и другие активисты из первичек. Председатели профкомов – численно доминирующая группа делегатов, власть которых на съездах и конференциях ограничивается ее раздробленностью и умелыми манипуляциями со стороны опытных аппаратчиков центральных органов.

Такая структура власти на профсоюзных форумах, обладающих прерогативой принятия и корректировки уставных документов, предопределила сдвиги в идеологии традиционных профсоюзов: в ее основу были положены осознанные интересы первичных профсоюзных организаций. Ядро этой идеологии – представления о первичных профсоюзных организациях как своего рода потребительских кооперативах или кассах взаимопомощи, члены которых

платят взносы и могут рассчитывать на материальную помощь, льготные путевки и т.п. (правда, открыто это нигде не фиксируется). Естественно, что для реализации этих функций необходимо концентрировать основную часть собираемых взносов в профкомах.

Аппарат региональных органов имеет иные социальные интересы, смотрит на профсоюзное пространство со своей позиции, которая ему представляется ключевой, что предполагает соответствующее перераспределение взносов в его пользу. Идея профсоюза как кассы взаимопомощи в этой среде встречает скептическое отношение:

*- Я объяснял, что у нас не профсоюз, а просто касса взаимопомощи. Собрали деньги – раздали, проели. Зачем тогда их собирать?*¹⁵⁵

Однако нормативы устанавливаются съездами и конференциями, где доминируют председатели профкомов. Тем не менее, последние в той или иной мере осознают необходимость существования отраслевых территориальных органов как условия успешного выживания первичек и готовы зарезервировать за ними второе место в очереди на распределение. Особенно безвластными оказываются в этом процессе региональные федерации, полезность которых, с точки зрения председателей первичек, наиболее проблематична. Руководители региональных отраслевых комитетов нередко разделяют этот скептицизм. В результате федерации оказываются финансово обделенными и ничего с этим не могут поделать. В советской административной профсоюзной системе ключевую роль играли межотраслевые органы: на уровне регионов – областные советы профсоюзов, на уровне страны – ВЦСПС. Когда профсоюзная пирамида перевернулась, они оказались в самом хвосте потока распределения собираемых взносов.

*- По большому счету, - говорит один из руководителей федерации, - как-то серьезно влиять на содержание принимаемых на конференциях решений работники федерации не в состоянии. Основной вопрос, который пытаемся контролировать – вопрос о нормативах отчислений в федерацию профсоюзных взносов, поскольку некоторые обкомы стремятся изменить заложенный в Уставе ФПСО процент отчислений (2%) в сторону уменьшения. В частности обком работников торговли принял решение отчислять 1% в ФПСО. Практически никаких рычагов давления на нарушителей Устава у федерации нет. И если невозможно уговорить, то единственное, чем можно им пригрозить – отказом в льготной аренде в Доме Союзов. Но работники федерации понимают, что не вправе так поступать, поскольку здание строилось на общие средства всех профсоюзов*¹⁵⁶.

Центральные комитеты, которые в советское время были центрами отраслевой профсоюзной власти в период профсоюзной реструктуризации рубежа 1980-90-х гг. оказались в роли побежденных: им досталась вместо реальной лишь символическая власть и остатки ресурсов.

Все субъекты в профсоюзном пространстве, преследуют свои осознанные интересы и, исходя из них, стремятся либо сохранить существующие нормативные пропорции, либо изменить их. Председатели профкомов, добившиеся победы в начале 1990-х гг., сейчас выступают в финансовой политике как консервативная сила: больше получать бессмысленно, а меньше – невыгодно. Территориальные и центральные профсоюзные аппараты (именно аппараты, а не органы в целом) предпринимают осторожные попытки изменить структуру денежных потоков в свою пользу. Пока на этом пути им удается добиться немногого. Дело в том, что председатели профкомов, численно доминирующие на конференциях и форумах, могут поддаваться манипуляциям по многим вопросам профсоюзной жизни, но не по этому. Один из работников регионального аппарата, делегат съезда центрального органа, так описал избирательное внимание делегатов-председателей профкомов:

- Отношения ЦК и территориальных органов их не очень касаются, но когда идет дело об их личных интересах, они воспринимают это очень болезненно.

¹⁵⁵ SamaraFed3.txt - 13:1.

¹⁵⁶ SamaraFed6.txt - 16:1.

По рекомендации ЦК профсоюза медиков на XXV отчетно-выборной конференции Самарской региональной организации профсоюза (1999 г.) поднимался вопрос о необходимости увеличения отчислений взносов из первичных организаций до 40%. Однако ни одного положительного отклика на это предложение не было. Единогласно было решено оставить размер отчислений остался на уровне 20 %. Не получило отклика и предложение относительно увеличения отчислений на профсоюзную учебу.

- В ЦК нам говорят, - сетует председатель обкома, - что мы неправильно работаем, что мы должны просить отдельно деньги на фонд обучения, например, в размере 5%. Надо людей убеждать, нельзя быть кассой взаимопомощи, говорят нам. Мы еще до своей конференции обрабатывали людей, на конференции подняли этот вопрос. Но нас категорически не поддержали¹⁵⁷.

Таким образом, нормы, регулирующие распределение взносов, подвижны и отражают структуру интересов и баланс сил в профсоюзном пространстве и имеют компромиссный характер.

Так, IX пленум Российского комитета Росуглепрофа принял 21 декабря 1994 г. решение, согласно которому взносы распределяются следующим образом: 65% - в профком первичной организации; 35% - вышестоящей организации (20% - забастовочный фонд; 6% - российскому комитету, 9% - теркому). Однако «в связи с тяжелым финансовым положением» Совет Воркутинской Федерации, в котором решающий голос принадлежит председателям профкомов, принял собственное решение: 80% собранных взносов остается в первичной организации, 20% идут в вышестоящие органы (6% в российский комитет, 2% - в фонд солидарности Воркуты, а с 1 сентября 1994 г. - 1 % в Коми Федерацию профсоюзов). 12 марта 1996 г. Совет Воркутинской Федерации изменил структуру распределения взносов: отчисления Совету Федерации были снижены до 13,8%, в то же время отчисления российскому комитету увеличены до 3,35%, а Коми Федерации – до 0,27%. Этот нормативный порядок сохранялся до 2001 г.

Несмотря на сохранение принципа концентрации подавляющей части собираемых взносов в профкомах, все же, начиная со второй половины 1990-х гг. происходят сдвиги в нормативной базе. Все больше отраслевых профсоюзов принимают решения, увеличивающие отчисления профкомов в региональные и центральные органы: обычно в пределах 5 %.

Практика распределения взносов

Устав отражает нормативную (бумажную) реальность, конструируемую делегатами съездов, конференций. Там фиксируется структура потоков, которая по существу рассматривается как идеальная модель для идеальных обстоятельств. Реальная же жизнь никогда с ней не совпадает (взносы собираются не в идеально полном объеме и с нарушением графиков, аппарат работает не так, как надо и т.д.). В результате действительные потоки распределяемых средств, существенно отличаются от нормативных. Существуют существенные различия между профсоюзами и колебания по годам, но тенденция носит универсальный характер: никто не хочет полностью выполнять план и ищет уважительные причины для этого.

¹⁵⁷ Из отчета Самарского филиала ИСИТО.

Таблица: Распределение взносов в профсоюзе работников орнометаллургической промышленности (Свердловская область): план и реальность¹⁵⁸

Год	% в обком		% в ЦС*		отчисления в ФПСО	
	план	реальность	план	реальность	план	реальность
1996	11	6,3	5	2,4	2	0,6
1997	11	8	5	-	2	-
1998	11	10,6	5	3,4	2	0,4
1999	11	11,1	5	4,6**	2	1**
1 полугодие 2000	25	13	7	н/д	2	н/д

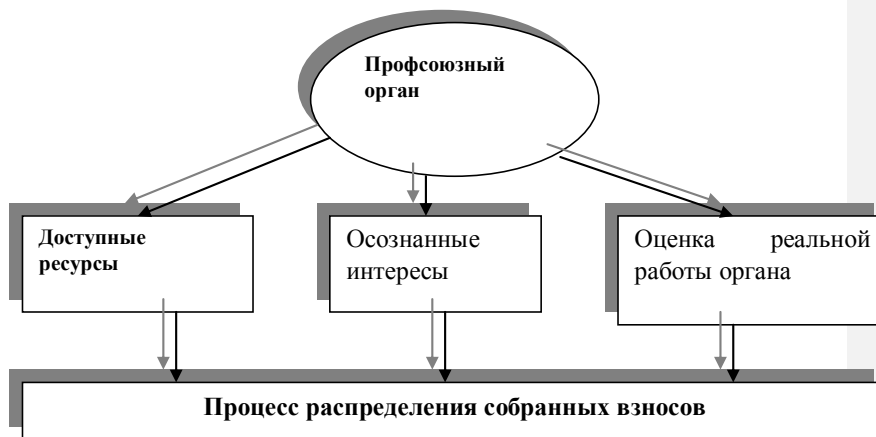
* ЦС уже сам отчисляет в ФНПР 2%

Табл.: Распределение профсоюзных взносов по Федерации профсоюзов Самарской области.

	Профком	РК, ГК	Обком	ФПСО	ЦК	Итого
1997	87,4%	0,8%	9,1%	0,9%	1,8%	100%
1998	86,2%	0,8%	9,8%	1,1%	2,1%	100%
1999	85,5%	1,0%	9,9%	1,2%	2,4%	100%

Процесс распределения собранных взносов происходит на каждой фазе под воздействием целого ряда факторов:

Рис.: Факторы реального распределения



планируемых, из которых исходят нормативные документы. Задержки заработной платы, ставшие с середины 1990-х гг. нормой во многих отраслях, сделали сбор взносов непредсказуемым процессом. Однако необходимо различать причины сбоев в перечислении взносов и поводы к таким сбоем, за которыми часто скрывается нежелание платить. Когда задержки зарплаты во многих отраслях существенно сократились или исчезли вообще, расхождение причин и поводов нередко стало очевидным, поскольку это слабо сказалось на масштабах перечислений взносов (особенно из обкомов в ЦК и региональные федерации (советы). По словам главного бухгалтера Федерации профсоюзов Свердловской области, «с

¹⁵⁸ Из отчета Екатеринбургского филиала ИСИТО. 2001 г.

увеличением сборов и поступлений в обкомы задолженность в ФПСО все увеличивается». Аналогичное явление наблюдается и в других регионах.

Распространение натуральных форм оплаты также создало большие проблемы для сбора взносов. Формально задержек зарплаты нет, но высчитывать из нее взносы фактически невозможно.

2. **Осознанные интересы** – это представления руководителей данного органа о том, как оптимально организовать профсоюзное пространство, какие органы являются ключевыми и какие играют второстепенную роль. Эти представления об иерархии по критерию важности ведут к представлениям о том, как надо оптимально распределять ресурсы: ключевому органу максимум, остальным по мере их значимости.

Естественно, что чаще всего работники аппарата оценивают свой уровень как ключевой и в соответствии с этим по мере возможности корректируют распределение средств. Довольно характерна тенденция финансирования вышестоящих органов по остаточному принципу: из тех средств, которые остаются после удовлетворения неотложных потребностей своего комитета *«Необходимые суммы, - по словам председателя областного комитета, - все время увеличиваются. Брать их неоткуда, и я видимо буду сокращать суммы в вышестоящие органы, как бы меня не ругали. Другого выхода я не вижу, сокращать расходы на зарплату, пленумы, размножение материалов я не могу. Вот теперь нужен факс. Я не доплачу «вверх», потом будут деньги, верну им. ...А не будет, так и останется»¹⁵⁹.*

3. **Оценка реальной работы (услуг)** профсоюзного органа, которому надо перечислять определенный процент взносов в соответствии с уставом или положением. В постсоветский период в профсоюзном пространстве сформировались отношения торга между автономными субъектами (профсоюзами, территориальными и центральными органами): перечисляются части предусмотренных уставом взносов часто производится с учетом соответствия нормативной доли и степени выполнения уставных функций. «Вышестоящие органы», к которым идут финансовые потоки снизу, в реальной практике выступают как поставщики услуг «нижестоящим органам», которые расплачиваются за них перечислением части собранных взносов. Если работа вышестоящего органа оценивается как не очень эффективная, то плательщик просто придерживает перечисление части предусмотренных уставом средств.

Профсоюзные органы, недополучающие положенные проценты, реагируют на это тоже в категориях услуги-оплаты. Главный рычаг давления на нарушителей – прекращение обслуживания.

Первичная организация как исходная точка распределения

Ключ к пониманию процессов распределения взносов в постсоветский период лежит в ситуации, сложившейся на уровне первичной организации, где происходит сбор взносов. В последнее десятилетие 70 – 80 % собираемых взносов остается здесь. Почему?

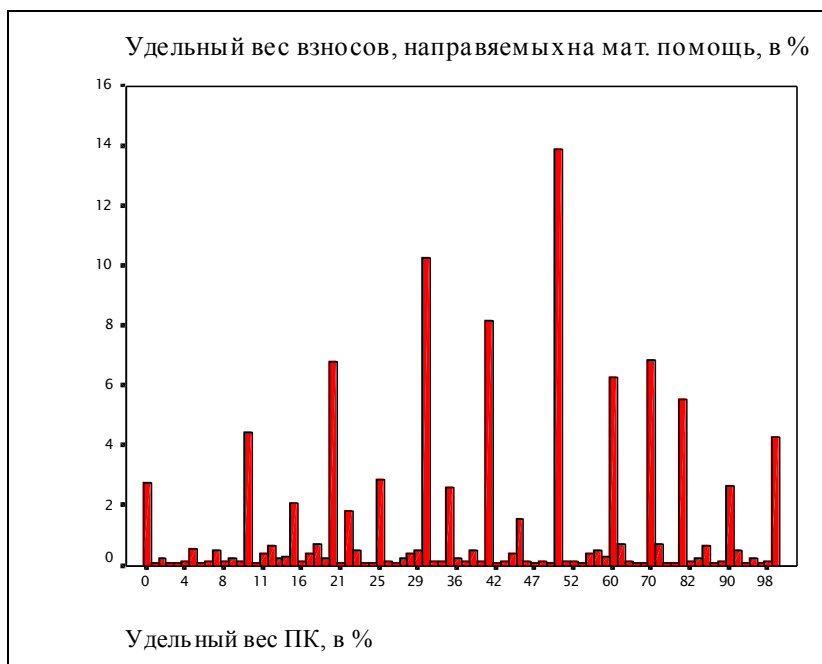
Во-первых, торжество профсоюзной демократии в 1990-е гг. предопределило доминирование интересов председателей профкомов при решении уставных вопросов.

Во-вторых, иерархия функций российских профсоюзов предопределяет концентрацию средств именно в профкоме как кассе взаимопомощи. По традиции люди соглашались платить взносы прежде всего в обмен на социокультурные услуги, оказываемые профкомом: льготные путевки, материальная помощь, культурно-массовые мероприятия и т.д. Эти потребности может удовлетворить лишь профком, имеющий солидные материальные ресурсы.

Структура расходов в профкомах

В этих условиях профкомам, чтобы сохранить членскую базу, остается только фокусировать свое внимание на оказании материальной помощи. Опрос, председателей профкомов, проведенный весной 2001 г. Институтом сравнительных исследований трудовых отношений (ИСИТО), показал, что 45,6 % профкомов в нашей выборке тратят на материальную помощь не менее 50 процентов собранных взносов, 28,2 % ПК – не менее 70, примерно 15 % ПК - не менее 80 %.

¹⁵⁹ Отчет Самарской филиала ИСИТО.



По свидетельству «рядовых» председателей цехкомов одного из крупных промышленных предприятий Екатеринбурга, в цехах существует негласная очередь за матпомощью, и если человек давно не получал ее, хорошо работает, то он может указать формальную причину и его включают в список. Работники привыкли к этой форме работы профсоюза и считают ее обыкновенной прибавкой к зарплате, которую время от времени имеют право получать¹⁶⁰. Ожидания от профсоюза безусловно включают ожидание матпомощи, и альтернативные профсоюзы, матпомощь не выделяющие, сталкиваются с трудностями: «к нему [лидеру альтернативного профсоюза] уже стали женщины подходить, спрашивают – а ты нам когда помощь будешь выдавать? А он им объясняет, что этим профсоюз не должен заниматься. Тогда они ко мне идут – что ты нам дашь, если мы перейдем в твой профсоюз? Я им, конечно, говорю – ничего не дам. Вы сначала вступите в профсоюз, а потом уже ждите своей очереди»¹⁶¹.

Вопрос о внесении изменений, касающийся 25%-го отчисления взносов, рассматривался на X Пленуме ОК 26.11.99 г., где против выступали председатель цехкома Северского трубного завода и председатель профкома СУМЗа. Основной их аргумент – «мы не сможем платить материальную помощь членам профсоюза, и люди станут уходить»¹⁶².

Другая важная статья расходов профкомов – массовые культурные мероприятия. 57,9 % профкомов расходуют на них не менее 30 % собранных взносов, 20 % - не менее 50 % взносов, а примерно 7 % ПК – не менее 70 %.

83,1 % вообще не тратят средств на информационную работу, лишь 4,3 % ПК расходуют на нее не менее 5 % взносов.

Обучение профактива также привлекает немногих. 85,8 % профкомов не тратят на это ни копейки, лишь 4 % ПК расходуют 5 и более процентов собранных взносов.

¹⁶⁰ Из отчета М.Г. Бурлуцкой об исследовании на заводе «Пневмостроймашина», март 2000 г.

¹⁶¹ Интервью с председателем цехкома цеха, где работает лидер свободного профсоюза, март 2000 г. .

¹⁶² Из отчета Екатеринбургского филиала ИСИТО. 2001г.

Защитная же функция выходит на первый план только на отдельных предприятиях и лишь эпизодически. 95,8 % ПК вообще не тратят средств на юристов. 95,6 % ничего не тратят на создание фонда солидарности.

60 % профкомов не имеют штатных работников и не тратят собранных взносов на заработную плату. 19 % ПК – не менее 30 % взносов, 7,1 % - не менее 40.

60,6 % профкомов совсем не тратят денег на хозяйственные нужды, 16 % - от 5 и более, 5,7 % - не менее 10.

Председатели профкомов убеждены и убеждают всех, что если не будет сохранена такая ориентация в распределении, то членская база может просто развалиться. Этот аргумент встречается с пониманием и в большинстве региональных комитетов.

- Наши первички, - говорит председатель обкома, - даже получая свои 80%, имеют такой минимум. А ведь постоянно что-то случается, это, прежде всего материальная помощь. И если бы мы еще и сократили эту сумму, забирая большую долю, то на местах скажут: «Зачем вы нужны?» и будут правы. Эта отобранная копейка может стать угрозой существования организации¹⁶³.

Однако роль материальной помощи в жизни членов профсоюзов явно переоценивается. Как показал опрос членов профсоюза на предприятиях и в организациях разных регионов России (руководитель проекта П.Бизюков), основная масса членов профсоюза никакой материальной помощи не получает и готовность платить взносы наличными слабо коррелируется с опытом получения помощи. Лишь 21,2 % тех, кто готов платить взносы наличными, получали материальную помощь, но в то же время среди тех, кто категорически не собирается это делать 17 % получали такую помощь.

В свете этих данных утверждение председателей профкомов о заинтересованности рядовых членов именно в материальной помощи как причине их членства представляется рационализацией существующего положения, при котором председатели контролируют основные финансовые ресурсы профсоюзов.

Распределение взносов между ПК и обкомами

В практике распределения собранных взносов имеются большие колебания, но повсеместно наблюдаются более или менее существенные отклонения в сторону уменьшения от уставных норм. Так, в Свердловской области нормативы отчислений в обком профсоюза работников здравоохранения не меняются с 1996 г. (20 %), но фактические отчисления (по состоянию на ноябрь 2000 г.) колеблются около 16%¹⁶⁴.

Как показало наше исследование¹⁶⁵ во всех регионах и во всех профсоюзах основная масса собранных средств остается в профкоме. 90 % профсоюзных комитетов оставляют у себя более половины собранных взносов, 57 % ПК – от 70 % и более, 25,1 % ПК – 80 % и более. По отраслевым комитетам Самарской области этот процент за 1997-1999 гг. составлял от 87,4% до 85,5 %, по профкому ВАЗа – от 95,5% до 95,2 %¹⁶⁶.

¹⁶³ Из отчета Самарского филиала ИСИТО.

¹⁶⁴ Из отчета Екатеринбургского филиала ИСИТО. 2001 г.

¹⁶⁵ Опрос председателей профкомов весной 2001 г. в нескольких регионах России, проведенный ИСИТО.

¹⁶⁶ Отчет Самарского филиала ИСИТО.

Механизм корректировки уставных норм

Исходным фактором корректировки уставных норм являются доступные профкому ресурсы (регулярность выплаты заработной платы и ее форма). Однако грань между этим объективным фактором и примыкающими к нему субъективными факторами весьма нечеткая.

Отдельный председатель профкома редко решится открыто бросать вызов уставным нормам, чаще всего он пользуется возможностями корректировать их в явочном порядке. Обкомы не в состоянии контролировать финансовую ситуацию по всем предприятиям, вникать в тонкости форм оплаты, ее дифференциации по категориям работников и т.д. Поэтому информация о реальном уровне доходов профкомов им часто недоступна, что делает затруднительной даже оценку удельного веса отчислений.

Обкомы по мере сил пытаются этот фактор неопределенности уменьшать, используя доступные им рычаги. Один обком достает через свои неформальные связи информацию о размере фондов заработной платы по своим предприятиям и удивляет председателей профкомов своей осведомленностью об их реальных доходах. Воркутинский терком договорился с администрацией ОАО «ВУ» об автоматическом перечислении на его счет нормативных пропорций собранных взносов. В этой ситуации у председателей профкомов просто нет свободы выбора и пространства для маневра. Но для этого терком должен иметь взаимопонимание с администрацией ОАО «Воркутауголь», в которое в качестве подразделений входят шахты. В Пермском профсоюзе работников химической отрасли некоторые бухгалтерии предприятий сами распределяют собранные взносы согласно установленным нормам, другие вес перечисляют в профкомы, которые затем пересылают дальше.

Срабатывают и социально-психологические механизмы. Если одни организации платят положенное, а другие по объективным или субъективным причинам этого не делают, то у первых появляется соблазн под тем или иным предлогом сократить перечисления. Один из председателей профкома (Свердловская обл.) так описал этот механизм:

- Мы всегда взносы полностью платили. А тут я сижу на конференции и слышу, что одни мы и платим полностью – все 20%. Остальные по мелочи – кто 5%, кто – 3%. Я и решила – мы что, «рыжие»? И стали мы тоже платить 5% - как все¹⁶⁷.

Финансовый интерес председателей профкомов нередко стоит за решениями относительно вхождения или невхождения в тот или иной обком. Если он не способен оказать важные услуги или такие услуги дешевле оказывает региональная федерация, то порою принимается решение о прямом вхождении профкома в федерацию, минуя обком.

- Одни отделяться не хотят, а другие объединяться не хотят. Я знаю почему, - объясняет один из региональных профсоюзных лидеров. - Они не хотят содержать обком, не хотят платить еще одной структуре. Они это и не скрывают. Тем более на них, также как и на областные профорганизации распространяется решение конференции о перечислении 2 % от членских профсоюзных взносов в ФПОК. Им это удобно. Но мы решили изменить ситуацию. Они будут платить не по 2 %, а по 10 %. Первичные членские организации имеют все права, как и областные организации¹⁶⁸.

Распределение в обкомах

Следующим после профкомов пунктом распределения потоков собираемых взносов являются отраслевые обкомы профсоюзов. Отсюда идут потоки в центральный совет (или комитет) отраслевого профсоюза и региональные федерации профсоюзов.

¹⁶⁷ Из отчета Екатеринбургского филиала ИСИТО. 2001 г.

¹⁶⁸ Samara-Orgnung.

Аппарат обкома распределяет достигший его поток, исходя из его объема (т.е. в зависимости от того, сколько перечислили профкомы), уставных норм, своих представлений о важности разных звеньев профсоюзного аппарата и своих оценок работы центральных и региональных органов.

Обком – ЦС (ЦК). На этом участке профсоюзного пространства часто прослеживается откровенный торг по поводу соотношения услуг центрального органа и объема их оплаты. Этот торг имеет два уровня: нормативный и ситуативный. Нормативный уровень – это уставные нормы, которые фиксируются на съездах профсоюза в результате торга между его делегатами: председателями профкомов, работниками обкомов и центрального аппарата (см. выше). Ситуативный уровень – это определение размеров перечислений взносов в ЦС (ЦК) в конкретный момент времени в результате оценки баланса поступлений из профкомов, собственных текущих потребностей, качества работы центрального аппарата и т.д. Нередко на местном уровне также устанавливаются свои нормы, отличающиеся от отраслевых. Так, например, было в середине 1990-х гг. Воркутинской федерации, где были определены свои нормы распределения средств, противоречащие заложенным в уставе. Пермский обком работников химических отраслей скорректировал нормы, установленные съездом отраслевого профсоюза (конечно, в сторону уменьшения своих перечислений). И на этом уровне происходит корректировка норм с разной открытой и подразумеваемой аргументацией: ЦС не работал так, как он должен работать в соответствии с уставом, поэтому нет оснований платить ему столько, сколько предусмотрено в уставе. Обком получает недостаточно средств.

Обком – региональные федерации профсоюзов. Особенно большие корректировки нормативных положений происходят на этом участке профсоюзного пространства. Значение региональных федераций для разных обкомов далеко не одинаково. Оно зависит, во-первых, от способности руководства федерации войти в кабинеты высшего руководства региона и чего-то добиваться для обкомов, во-вторых, от степени зависимости отрасли, представляемой данным обкомом, от местных властей. Поэтому, хотя, как правило, все обкомы являются учредителями федерации, но далеко не все осознают необходимость сколько-нибудь существенно ее финансировать.

Делегат от Инты на конференции Федерации профсоюзов РК (2001 г.) так сформулировал этот подход:

- Большое место наших профсоюзов - – перечисление взносов, правильно об этом говорили от ревизионной комиссии. Но хочется сказать, что в Федерацию деньги отчислять пока было не за что...

Правда, конференции федерации (где обычно доминируют председатели профкомов, признающие ее необходимость, но слабо представляющие реальную работу) принимают решения, регламентирующие этот процесс, однако аппарат обкомов в явочном порядке их корректирует, существенно уменьшая объемы отчислений.

Так, члены Федерации профсоюзов Свердловской области должны отчислять 2% в бюджет, но, по словам одного из зав. отделом, «*есть обкомы, которые по 5 лет взносы не платят... Надо бы их исключить из федерации, у нас так в уставе написано. А не исключаем - кшишка тонка*». В основном обкомы выбирают стратегию «маленьких сумм», т.е. не задерживают вовсе, а перечисляют сумму меньше, чем необходимо, - кто 1%, кто - еще меньше (обычно 0,7-0,5%)¹⁶⁹. Редкий обком вообще перечисляет средства Совету Федерации Республики Коми. Аналогичные ситуации имеют место и в других регионах, хотя утверждать категорично трудно, поскольку часто аппарат Федерации стремится не выносить сор из избы и не обнародовать для посторонних такую информацию, подрывающую имидж профсоюзов как единой силы.

Федерации оценивают неуплату в категориях «услуга – оплата». Соответственно реакция на неуплату – прекращение оказания услуг.

*- К нарушителям, - обещает руководитель одной из федераций, - будем применять санкции. Сейчас принято решение приостановить обслуживание в Федерации обкома профсоюза работников лесной промышленности за неуплату членских взносов*¹⁷⁰.

Региональные федерации – ФНПР

Региональные федерации должны перечислять часть собранных ими отчислений от взносов в ФНПР. Размер отчислений фиксированный и привязан к количеству членов. Соответственно предусмотрены его колебания в соответствии с изменением численности членов профсоюза.

¹⁶⁹ Из отчета Екатеринбургского филиала ИСИТО. 2001 г.

¹⁷⁰ Samara - econom.txt - 85:1.

Реальные отчисления ФНПР жестко зависят от того, как средства поступают в региональную Федерацию. Поскольку ситуация сильно колеблется по регионам, то таковы и колебания в отчислениях ФНПР.

Как нам перечисляют рескомы, так и мы перечисляем ФНПР, - объяснил руководитель одной из федераций, которая получает мизерные средства от своих обкомов-учредителей.

В других федерациях ситуация получше, соответственно и отчисления ФНПР носят более полный и систематический характер.

*- Начиная с 1997 года, - объясняют в другом органе, - Федерация не имеет задолженности перед ФНПР. Мы имеем задолженность за 1995 и 1996 года, но мы про нее «забыли», так как сами так и не собрали бюджет за те годы*¹⁷¹.

В результате ФНПР финансирует свою деятельность в существенной мере за счет не взносов, а «прочих доходов». Так, за 9 месяцев 1996 г. доходы от взносов составили 23 % бюджета ФНПР¹⁷².

Региональные Федерации и ФНПР, с одной стороны, получают относительно мало отчислений от членских взносов, а с другой – в отличие от отраслевых органов обладают все еще значительной собственностью, что ведет к уменьшению их зависимости от членской базы и сдвигу внимания с профсоюзно-массовой работы на коммерческую и хозяйственную деятельность.

Использование финансовых ресурсов

В первой половине 1990-х гг. в профсоюзных органах был большой соблазн использовать свои финансовые ресурсы для «прокручивания». К этому толкали два фактора. С одной стороны, очень высокие темпы инфляции и неустойчивость банковской системы делали очень рискованным всякое хранение денег на счетах банков. С другой стороны, предпринимательский романтизм той эпохи подсказывал простейший путь и спасения и приумножения собираемых средств: прокручивание их на рынке с целью получения прибыли.

Однако очень скоро выяснилось, что профсоюзные работники редко обладали даром приумножать имеющиеся у них деньги. Многие пробовали, и многие испытали коммерческие неудачи. К печальному опыту добавилось и сокращение финансовых поступлений в региональные профсоюзные органы: изменение системы социального страхования, рост трудностей со сбором взносов.

Кое-где толчком к коммерческой деятельности региональных органов послужила натуральная форма заработной платы. Так, в 1995 -1996 гг. Самарский обком профсоюза работников химической отрасли предпринимал попытку ведения **коммерческой деятельности**. Но причиной тому было не стремление получить дополнительный доход, а неспособность первичных организаций выплачивать взносы в полном объеме (т.к. на предприятиях не выплачивалась заработная плата). Часть взносов поступала в обком в виде производимых предприятиями товаров: краски, стиральные порошки, которые обком должен был реализовывать самостоятельно. Но вскоре от такой деятельности пришлось отказаться, т.к. *“при существующих налогах заниматься такой коммерцией оказалось не только не выгодным, но и убыточным занятием”*.

В конце 1990-х гг. для большинства региональных органов собираемых средств едва хватало для поддержания своей текущей деятельности. Основная статья расходов – заработная плата работников аппарата.

Попытки «крутить» деньги и заниматься финансовыми операциями встречаются очень редко.

Так, в теркоме профсоюза работников здравоохранения Санкт-Петербурга и Ленинградской области был образован в 2000 г. на ежемесячном семинаре председателей первичных и районных профсоюзных организаций Кредитный союз(КС). Идея создания Кредитного союза принадлежит председателю теркома. Подготовка велась около года, но до проведения отчетно-перевыборной конференции она никак не озвучивалась. Подача информации о создании Кредитного союза была тщательно подготовлена. К этому моменту в штат теркома была принята женщина, имеющая опыт работы в Сбербанке. Оправданием принятия нового сотрудника было то, что никто в теркоме не занимается экономическими вопросами и членскими взносами. Но основной ее работой будет создание Кредитного союза. Всем присутствующим на семинаре была выдана памятка для членов - пайщиков "Кредитного

¹⁷¹ Samara -econom.txt - 85:2.

¹⁷² Третий съезд ФНПР. Стенографический отчет. М., 1997. С.. 43.

Союза". Цель КС - сбережение средств, накопление средств и выдача займов. Все время подчеркивалось, что КС - эта привычная всем касса взаимопомощи, но с другой организационно- правовой основой. Вступительный взнос - 50 руб. Паевой взнос - 100 руб. Сберегательные - 50-200 руб. Займы даются под проценты. Проценты распределяются между вкладчиками. Основная цель создания КС - помощь членам профсоюза в покупке крупных вещей, т.к. кредит в банке получить практически невозможно.

Последствия сокращения финансирования региональных органов за счет взносов

Низкий процент нерегулярных отчислений взносов из профкома в обком, а оттуда в федерации ведет к существенным трансформациям самой сущности профсоюзных органов.

Во-первых, рвется профсоюзное пространство на совокупность фактически самостоятельных органов, оказывающих друг другу услуги и оплачивающих их. Профсоюзы как единые организации превращаются в бумажную реальность, в блеф, который используется в отношениях с властями для получения политического капитала.

Во-вторых, профсоюзный аппарат, получающий средства лишь для своего выживания, оказывается физически неспособным на серьезную деятельность в защиту интересов трудящихся, единственное, что оказывается ему по силам – имитация такой деятельности. Ключевым интересом становится простое выживание аппарата. В такие органы невозможно привлечь перспективных молодых лидеров и хороших экспертов, такие органы не имеют средств для информационного обеспечения серьезной профсоюзной деятельности и поддержания тесных контактов с первичными организациями.

В-третьих, отсутствие собственно профсоюзного финансирования (т.е. с помощью взносов) создает основу для трансформации регионального аппарата в организации, независимые от членской базы. В интервью один из работников аппарата федерации (Свердловская обл.) признал этот факт: *«Мы просто почти не на взносы, тут живем, а какой же это профсоюз, когда мы почти не на взносы живем, я ведь могу и не выполнять решения снизу»*¹⁷³. У него пропадает интерес бороться за ее удержание и рост посредством защиты ее социальных прав, исчезают стимулы прислушиваться к голосу рядовых членов и председателей первичек. Так, порою аппарат отказывает первичным организациям в помощи, ссылаясь на неплатежи с их стороны. Иногда это официально оформляется в качестве «снятия с профсоюзного обслуживания». Когда рабочие котельной в с.Корткерос (Республика Коми) решили бастовать, то реском, находящийся в 40 км от них, отказал им в помощи, ссылаясь на то, что профком ничего не перечисляет на его счет и у него нет средств, чтобы командировать своего работника для консультаций.

Если профсоюзный орган финансируется в основном не за счет профсоюзных взносов, то у него нет даже формальных оснований считаться органом членской организации. И в этой ситуации уже убедительно звучит предложение такого рода: *«если в структуре доходов того или иного профоргана поступления от профсоюзных взносов составляют менее 50%, то государство вправе в полном объеме контролировать финансовую деятельность такого профоргана и*

¹⁷³ Из отчета ЕФ ИСИТО. 2001 г.

иницировать через судебные органы приостановку всей его деятельности как непрофсоюзной»¹⁷⁴.

В-четвертых, поскольку многим профсоюзным органам (прежде всего региональным федерациям) взносов совершенно не хватает, то они ищут другие источники доходов, часто никак не связанные с профсоюзными функциями. Этот поиск, в свою очередь, предполагает изменение структуры их деятельности, в которой на первый план выходят заботы, не предусмотренные уставом (например, получение прибыли путем сдачи в аренду недвижимости, участие в качестве учредителя в создании коммерческих предприятий и т.д.).

В-пятых, профсоюзные органы, слабо зависящие от членской базы, становятся более зависимыми от властей, имеющими много рычагов определяющих их судьбу (например, жесткий контроль соблюдения налогового законодательства, игнорирование их как представителей трудящихся и т.д.). Это ведет к тому, что в деятельности таких профсоюзных органов на первый план выходят политические игры, имитирующие активность. Самая распространенная форма – бесконечные кабинетные переговоры, согласования, обсуждения с властными структурами вопросов социального партнерства.

В наибольшей мере эти тенденции затрагивают региональные федерации профсоюзов. С одной стороны, они чаще всего оказываются изгоями в профсоюзном пространстве, будучи лишенными сколько-нибудь серьезного финансирования. С другой стороны, они являются наследниками могущественных облсовпрофов советского времени. В этом качестве они унаследовали часть их недвижимости и кадры, в силу разных причин тесно вплетенные в социальные сети властных государственных структур.

Резюме: Возможные варианты развития

Мне представляется очевидным, что современное профсоюзное пространство находится в переходном состоянии, что наглядно проявляется в потоках членских взносов. Дальнейшее сохранение этой ситуации чревато подрывом самой основы профсоюзов, усилением тенденции к их развалу. В этой связи встает вопрос о возможных вариантах дальнейшего развития.

1. Эволюция в сторону административной организации профсоюзного пространства. Объективно в этом более всего заинтересованы центральные органы, однако при сохранении постсоветской профсоюзной вольницы этот вариант маловероятен: председатели профкомов никогда не проголосуют за такой поворот..

2. Сохранение нынешнего рыночного варианта организации. При сохранении профкомов как касс взаимопомощи это ведет к деградации региональных и центральных органов, к их превращению в организации, которые, с одной стороны, во многом бесполезны для профкомов (отсюда нежелание платить им), а с другой – выживающие за счет деятельности, имеющей косвенное отношение к насущным потребностям плательщиков взносов.

3. Эволюция в сторону такой модели организации профсоюзного пространства, при которой центр тяжести в распределении власти и ресурсов смещается на региональные и центральные органы. Этот вариант связан с отказом от модели первичной организации как потребительского кооператива и переходом к модели организации, выполняющей исключительно защитные функции в рыночной системе купли-продажи рабочей силы. При этом возможно их превращение в своеобразные фирмы, которые финансируются из членских взносов (разновидность страховых взносов) и защищают интересы своих членов (клиентов) с помощью квалифицированных адвокатов, экономистов, представляют их интересы на переговорах и в случае необходимости организуют коллективные акции как рычаг давления на государственные власти и менеджмент. В принципе возможно развитие и как членской организации, концентрирующейся на защитных функциях. Однако существующий опыт показывает, что такой путь маловероятен. Он возможен в условиях конфликтов, втягивающих большие массы людей, как это имело место в угольной отрасли на рубеже 1980-90-х гг.

¹⁷⁴ Миловидов Ю.Н. Профсоюзная собственность должна служить всем членам профсоюзов (Сборник тезисов, статей и документов). М., 2001. С.13.

Марина Карелина, ИСИТО, г.Самара

Региональные федерации профсоюзов в социальном диалоге.

Материалы ряда исследований, посвященных такому феномену как «социальное партнерство в России», демонстрируют его существенное отличие от классических западноевропейских образцов¹⁷⁵. Эта специфика во многом предопределяется тем, что система российского социального партнерства «формально насаждалась сверху как один из элементов модернизации, ведущей к западному типу рыночной экономики. ... В отличие от западной модели развития, в которой социальный диалог сформировался после десятилетий борьбы, в России он был навязан со стороны правительства преимущественно формальным социальным партнерам» (Хоффер, 1999:9). При этом характерной особенностью искусственно созданной системы являлось неравенство сторон, то есть очевидное доминирование государства в условиях слабости профсоюзов и при фактическом отсутствии ответственного представительства работодателей. За 10 лет, прошедших с момента появления в конце 1991 года Указа Президента РФ «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)», в стране сформировалась многоуровневая система переговоров и соглашений, была создана институциональная структура взаимодействия профсоюзов, работодателей и государства. Однако остаются открытыми вопросы, как о содержательной стороне социального диалога, так и о том, насколько это взаимодействие носит партнерский характер.¹⁷⁶

В фокусе нашего внимания в данной статье находится деятельность территориальных профсоюзных объединений¹⁷⁷ в рамках регионального трипартизма. По мнению ряда исследователей, именно региональный уровень может стать ареной согласования социальных интересов в условиях нынешней российской действительности, «учитывая неэффективность работы созданных сверху общегосударственных социал-партнерских механизмов и трудности в организации переговоров на микроуровне – предприятий или мелких территориальных образований, где препятствием служит и социальная апатия, и негативный опыт квази-участия социалистического периода, и часто – «особые» отношения между руководством предприятий и работниками» (Семенов, 1999: 55). К тому же «есть такие проблемы социально-трудовых отношений, решить которые можно только на региональном уровне (или эти проблемы существуют только на уровне региона)» (Садовая, 1999: 48).

Говоря о региональном трипартизме, мы имеем в виду деятельность по согласованию интересов сторон в сфере социально-трудовых отношений, протекающую в рамках института Трехсторонней комиссии (далее в тексте – ТК), результат которой закрепляется в трехстороннем Соглашении. Напомним,

¹⁷⁵ «Социальное партнерство в России». ИСИТО по заказу Московского Бюро МОТ (1998); проект РГНФ №97-03-04139 «Группы интересов и российское государство» (Семенов, 1999); проект Tasis «Поддержка осуществления социальной реформы и системы трудовых отношений (социальное партнерство и трудовые споры)» (www.MTY-NET.ru/socpartnership/Review).

¹⁷⁶ Мы будем использовать термины «социальное партнерство» (СП) и «социальный партнер» для обозначения взаимодействия сторон с учетом этих обстоятельств.

¹⁷⁷ Имеются в виду региональные профобъединения, входящие в систему ФНПР – Федерации или областные Советы профсоюзов.

что от лица государства в данном случае выступают администрации субъектов РФ. Работников представляют обычно территориальные объединения профсоюзов (Федерации или Областные советы), входящие в систему ФНПР. Нам известно лишь о нескольких случаях участия альтернативных профсоюзов в региональном социальном партнерстве. В Санкт-Петербурге с 1996 года в разработке и подписании трехстороннего Соглашения, в работе Трехсторонней комиссии наряду с ЛФП без всяких ограничений принимает участие Конфедерация труда Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Альтернативные профсоюзы входят в состав ТК в Приморском крае, Владимирской и Ивановской областях. На одном из этапов развития отмечался опыт участия альтернативных профсоюзов в заключении регионального Соглашения в Пермской области.

Отличия в институциональном дизайне «треугольника» возникают главным образом за счет представительства работодателей, имеющего разную организационную форму. Где-то созданы объединения общественных организаций, например, Московская Конфедерация промышленников и предпринимателей. Другой вариант – прямое членство в общественном объединении (Союз работодателей Самарской области). В Ульяновской области конфигурация работодательской стороны еще не устоялась, в недавнем прошлом Соглашение подписывали 7 представителей, потом 2 организации, в данный момент – одна, наиболее крупная. А в Кузбассе организационного оформления стороны работодателей пока не произошло, к переговорному процессу привлекаются руководители нескольких промышленных предприятий ведущих отраслей.

Заметим, что самостоятельное взаимодействие отраслевых профсоюзов с органами власти и работодателями на региональном уровне в рамках отраслевых территориальных Соглашений имеет свою специфику, но не является предметом рассмотрения в данной статье. Подчеркнем также, что территории, где проходило наше исследование, различаются по степени развития социального партнерства и его субъектов. Это не связано напрямую с временем их включения в этот процесс¹⁷⁸, а опосредуется сложным многофакторным влиянием, что требует специального изучения. Нам представляется важным то, что, несмотря на разность накопленного опыта, в характере взаимодействия профсоюзов с другими участниками «треугольника» просматриваются некоторые общие черты, и именно на них мы сконцентрируем внимание. В данной статье мы попытаемся продемонстрировать, что **профсоюзам на региональном уровне пока не удалось стать равноправным участником социального диалога, и обозначить причины, обуславливающие невысокий партнерский статус профсоюзов.**

Для краткости мы будем использовать в данной статье как синонимы понятия: «профсоюзы» и «региональные профобъединения», «власть» и «региональная администрация», «работодатели» и «представительство работодателей на региональном уровне».

С кем профсоюзы ведут диалог?

Если ограничиться лишь анализом нормативной и публичной риторики, а также формальной регламентации процедур трехстороннего взаимодействия,

¹⁷⁸ Москва, Санкт-Петербург, Коми республика, Пермская область – в самом начале 90-х гг.; Свердловская и Ульяновская области – в середине 90-х гг. Чуть позже, в 1997-98 гг. это произошло в Самарской и Кемеровской областях.

сложно обнаружить какие-либо признаки депривации профсоюзов как участника этого процесса. Наоборот, во всех локальных документах, касающихся социального партнерства, провозглашается принцип равноправия и независимости сторон. В ходе подготовки региональных Соглашений и заседаний областной ТК соблюдается паритетный принцип представительства. По оценкам профсоюзных экспертов, в процедурных вопросах особых барьеров для участия профсоюзов во всех этапах переговорного процесса не отмечается. С этой точки зрения создается иллюзия равновесных отношений в «треугольнике» социального партнерства. Однако, заглянув за этот благополучный фасад в «кухню» реального взаимодействия, можно увидеть, что дело обстоит не совсем так.

Наблюдения за тем, как организована обыденная практика взаимодействия трех сторон (выдвижение требований, согласования вопросов, подготовка различных заседаний, документов), позволяют говорить о следующей тенденции развития регионального трипартизма. Вместо формирования механизмов прямого диалога между профсоюзами и работодателями (в лице их полномочных представителей), в рамках которого региональная власть должна выступать посредником и гарантом соблюдения «правил игры», наблюдаются два параллельных процесса выстраивания отношений с властью. Причем это характерно даже для регионов с длительной историей институтов социального партнерства и влиятельными Федерациями профсоюзов (Москва, Пермская область).

«Как и в предыдущие годы, схема обсуждения выглядела следующим образом: профсоюзы - областная администрация; работодатели - областная администрация; профсоюзы, областная администрация - работодатели. Таким образом «трехстороннее сотрудничество» принимает формы двусторонних «пактов», при этом в каждом случае одной из сторон выступает администрация»¹⁷⁹ (выделено мной – М.К.).

Выбор профсоюзами и работодателями именно такого приоритетного вектора взаимодействия свидетельствует о том, что в региональном «треугольнике» сохраняется дисбаланс партнерских статусов и определяющую роль по-прежнему играет администрация, обеспечивая коммуникацию остальных участников. Оставим за кадром позицию работодателей, те специфические интересы, которые определяют их большую заинтересованность в контактах с властью, нежели с профсоюзами.¹⁸⁰ Для профсоюзов взаимодействие с администрацией оказываются более предпочтительными по ряду причин. Специфика трехстороннего Соглашения, по мнению представителей и профсоюзов, и властных структур, определяется тем, что «это – рамочный документ»; «трехстороннее в рекомендательном порядке улучшает положение трудящихся».¹⁸¹ Поскольку в нем не оговариваются вопросы отраслевого тарифного регулирования, участие работодателей носит скорее номинальный характер и важно с точки зрения демонстрации приверженности курсу на СП. По мнению экспертов из числа работников Федераций, пожалуй, единственное, на что можно серьезно повлиять с

¹⁷⁹ Из исследовательского отчета о деятельности Пермского Облсовпрофа (октябрь 2001 г.).

¹⁸⁰ Об этом см.: Социальный диалог в России. Выпуск 4. Издание Бюро МОТ, М., 1999; Профсоюзное пространство современной России. Под ред. В.Борисова, С.Кларка. М.:ИСИТО, 2001.

¹⁸¹ Из интервью с представителями Свердловской Федерации профсоюзов (февраль 2001 г.) и Свердловского областного Министерства экономики и труда (март 2001 г.).

помощью трехстороннего соглашения – это улучшение социально-экономического положения бюджетников и решение ряда проблем территории, затрагивающих интересы населения. Но это – исключительная зона ответственности региональной власти, которая в данном случае выступает в роли работодателя. Вполне естественно, что она становится основным субъектом, с которым имеет смысл вести переговоры.

С другой стороны, в тактике профсоюзов, нацеленной, прежде всего, на выстраивание отношений с администрацией, явно просматривается желание компенсировать за счет привлечения властных ресурсов свою неспособность оказывать реальное воздействие на руководителей предприятий. Экскурс в историю становления системы СП в обследованных регионах показал, что везде включение работодателей в переговорный процесс и их институционализация стали возможными только благодаря настойчивым усилиям власти. Во всех регионах именно администрация занимается расширением представительства работодателей, поддержанием их участия в трехстороннем переговорном процессе. Задействовать ресурсы административного давления для профсоюзов оказывается крайне важным для повышения партнерского «веса» всех своих уровней:

*«Мы все боремся, чтобы в тексте соглашения было записано, что правительство строит свои отношения с работодателем с учетом состояния социального партнерства. Буквально чтобы задавать вопрос «Есть ли у Вас на предприятии колдоговор?». Просто спрашивать и все. К этому вопросу привыкнут, и потом уже будет как правило, что колдоговор должен быть на предприятии».*¹⁸²

В.Борисов отмечает, что в ряде регионов (например, в Кузбассе) были такие случаи, когда работодатель начинал переговоры со своим профсоюзом только после звонка из областной администрации. По его мнению, *«лидеры профсоюзов на предприятиях предпочитают уходить от давления на работодателей путем солидарных акций работников, предпочитая для достижения своих целей обеспечить давление со стороны властных структур»* (Борисов, 2001: 239).

Игра по чужим правилам.

Рассматривая более пристально практику взаимодействия профсоюзов с администрацией, можно с уверенностью утверждать, что они вынуждены двигаться в заданном властью фарватере. Функционирование систем социального партнерства сейчас происходит главным образом за счет ресурсов региональных администраций. Именно они являются ключевым организующим звеном, осуществляют материально-техническое и, что самое главное – кадровое обеспечение. Координацией действий других сторон и отстаиванием позиции власти занимаются, как правило, структурные подразделения региональных администраций, ведающие вопросами труда, в составе которых созданы отделы социального партнерства. Деятельность представителей администрации закреплена их должностными обязанностями. Причем непосредственное руководство подготовкой, согласованием проектов Соглашения и других документов осуществляют высокостатусные чиновники, как правило, не ниже заместителя начальника областного управления труда.

¹⁸² Из интервью с руководителем отдела Свердловской Федерации профсоюзов (октябрь 1999 г.).

Роль административного обеспечения оказывается столь важна, что даже *«изменение в руководстве Администраций, назначение новых Координаторов трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений отбрасывает социальное партнерство назад, а то и полностью парализует на некоторое время»*¹⁸³. Представляется, что в случае самоустранения власти от поддержания процесса социального диалога никто не смог бы взять на себя столь затратную функцию. Судя по материалам исследования, в региональных профобъединениях эту работу ведут малочисленные отделы (1-2 человека), в обязанности которых входит масса других функций. Да и финансовое положение Федераций и Облсовпрофов таково, что не позволяет привлекать специалистов, способных конкурировать с административным аппаратом. Во всяком случае, чиновники скептически оценивают возможности своих партнеров: *«У представителей работодателей и профсоюзов есть свои профессиональные нагрузки, и для них это - общественная работа», «Какие могут быть к ним претензии, если они – общественные организации?»*¹⁸⁴.

Слабость позиции профсоюзов проявляется в том, что они не способны реализовать общественный контроль, что дает администрации почти неограниченные возможности корректировать процесс в своих интересах. Причем власти это сделать очень легко, учитывая организационную несостоятельность своих партнеров. Поскольку именно в недрах управлений труда формируются планы работы Трехсторонних Комиссий и их рабочих органов, можно, например, регулировать частоту проведения мероприятий. В Ульяновске на 2-е полугодие 2000 г. было запланировано три заседания ТК, но в связи с выборами ограничились одним. В Кемеровской области по регламенту заседания ТК должны проходить 1 раз в квартал, а фактически в наблюдаемый период проходили только раз в год. Их заменяют так называемые рабочие заседания сторон, которые тоже собираются лишь дважды в год. Причем явно с подачи администрации перешли от ежеквартального формата отчетности к полугодовому. В отсутствие придирчивого контроля со стороны профсоюзов становится возможной ситуация, как в одном из наблюдаемых нами регионов, когда администрация разработала свой план мероприятий по реализации Соглашения почти через год после принятия документа.

Если администрация подчас не заинтересована в присутствии профсоюзов, можно «забыть» пригласить их на обсуждение, не оставляя времени на выдвигание поправок. Например, в Свердловской области представителей федерации не пригласили в рабочую группу по подготовке постановления правительства по поводу новых квалификационных категорий работников образования. Документ прислали на согласование в Федерацию профсоюзов в самый последний момент, да и то только после того, как его «завернул» без визы профсоюзов председатель правительства. Подчас последствия «забывчивости» административных чиновников бывают для профсоюзов крайне негативными. К примеру, в Санкт-Петербурге в июне 2000 г. Администрация города приняла решение о повышении тарифов на электроэнергию. Ленинградская Федерация профсоюзов (ЛФП) и Трехсторонняя комиссия не были поставлены в

¹⁸³ Из исследовательского отчета о деятельности Ленинградской Федерации профсоюзов. Октябрь 2001 г.

¹⁸⁴ Из интервью с заместителями отделов социального партнерства областных Управлений труда Пермской и Самарской областей соответственно.

известность, и их мнение не было учтено. О предстоящем повышении стало известно за 2 дня. Специалисты ЛФП подготовили письмо с предложениями по корректировке тарифов, но фактически решение уже было принято. ЛФП вынуждена была «махать шашками после боя», проводя в течение 5 дней пикетирование здания правительства с требованием не разрушать систему социального партнерства и повлиять на тарифную политику Ленэнерго. Однако, несмотря на извинения властей за несогласованные действия, решение не было отменено, что нанесло по репутации ЛФП ощутимый удар.

Распространившаяся практика заключения регионального Соглашения более чем на 1 год¹⁸⁵ таит для профсоюза свои опасности. Добиваться внесения существенных корректив в действующий документ бывает гораздо сложнее, чем в ходе подготовки нового Соглашения. Хотя Закон о колдоговорах и соглашениях закрепляет возможность этой процедуры. Такой безуспешный опыт мы наблюдали в Самарской федерации профсоюзов, которая попыталась выдвинуть свои поправки к принятому на 1999-2000 гг. Соглашению по истечении первого года действия документа. В ответе Главного управления труда было заявлено, что данный вопрос не столь важен, поэтому не надо ничего пересматривать, а по предложенным пунктам вести переговоры при подготовке Соглашения на следующий срок. Расценив это как отписку, профсоюзы так и не смогли заставить администрацию принять свои условия.

Механизм контроля исполнения Соглашения пробуксовывает еще и потому, что профсоюзам не удается регламентировать ответственность за неисполнение сторонами своих обязательств. В Соглашениях это сформулировано в самом общем виде, отсутствует эта регламентация и в локальных законах «О социальном партнерстве». В ситуации неопределенной ответственности администрация имеет и дополнительный козырь против профсоюзов, поскольку они регулярно не выполняют своих обязательств по росту численности, охвату членством работников малого и среднего бизнеса, созданию территориальных полномочных органов и т.д.

Противопоставляя профсоюзам и работодателям дисциплинированный и жестко централизованный госаппарат, где позиции согласуются по всей вертикали, власть при соблюдении внешних атрибутов демократии навязывает бюрократические правила игры, которые без всякого шума могут похоронить неудобные инициативы. Профсоюзы эти правила игры принимают, но отстаивать свои рубежи на этом поле у них плохо получается. По словам работников региональных профобъединений, обычно работа над Соглашением длится 5-6 месяцев, предложения могут меняться неоднократно. Порядок согласования весьма громоздкий, от первоначальных требований почти ничего не остается.

*«Каждое из предложений направляется в соответствующий отдел администрации, где готовится заключение. Оформляется специальный документ - согласование, который условно разделен на две части. В первой - предложения профсоюзной стороны, во второй - предложения администрации, со ссылками на заключения соответствующих отделов. Эти экспертные оценки и становятся главным аргументом в переговорах».*¹⁸⁶

¹⁸⁵ Обычная практика – заключение Соглашения на 2 года. В Кемеровской области заключено Соглашение на 2001-2003 гг.

¹⁸⁶ Из исследовательского отчета о деятельности Пермского Облсовпрофа (октябрь 2001 г.).

Судя по материалам исследования, излюбленный прием администраторов, позволяющий технично отвергнуть профсоюзные требования - указание на их несоответствие каким-либо действующим законам. Прием весьма эффективный, поскольку в нормативной базе масса пробелов, и, чтобы отстоять требование, профсоюзам надо проводить свою правовую экспертизу. Однако квалифицированно и оперативно сделать это не всегда им удается. К примеру, Пермскому Облсовпрофу при подготовке Соглашения на 2000-2001 гг. пришлось отказаться от предложения о выделении 10% расходной части областного бюджета для финансирования поддержки товаропроизводителей из-за заключения главного управления финансов о противоречии пункта Закона Пермской области «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности».¹⁸⁷ Кемеровской федерации профсоюзов в Соглашение на 2001-2003 гг. не удалось включить пункт о праве профсоюзов требовать от работодателя финансовые документы для контроля: «Нам отказали, ссылаясь на то, что в Законе о профсоюзах такого права нет. А мы исходим из того, что не запрещено, то разрешено».¹⁸⁸ Очень ярким примером виртуозного использования администрацией правовых контраргументов является история разработки в Самарской области Закона «О социальном партнерстве». Не желая принимать этот документ, региональная власть в своих экспертных заключениях последовательно перебрала все возможные федеральные законы вплоть до Конституции, чем постоянно ставила в тупик представителей профсоюзов. Исследователями из Сыктывкара описан случай, когда под маркой правовой экспертизы Соглашения, которая проводилась накануне подписания документа, чиновники внесли в текст 49 изменений без предварительного согласования сторон. Если бы Федерация профсоюзов была не столь внимательна, документ так бы и приняли.

Результаты регионального социального диалога.

Обращает на себя внимание, что и в профсоюзных, и в административных отчетах деятельность в рамках СП оценивается, прежде всего, по количеству заключенных Соглашений. Однако, с нашей точки зрения, гораздо важнее не количество, а качество этих договоренностей. Между тем, даже поверхностный анализ¹⁸⁹ содержания заключенных региональных Соглашений и тех предложенных профсоюзами пунктов, которые были отвергнуты, подтверждает наш тезис о слабости профсоюзов в переговорном процессе.

Качество документов отличается, где-то профсоюзам удается больше, где-то меньше. К примеру, в Самарской области наблюдается откровенная сдача позиций по социальным гарантиям бюджетникам. Если в 1998 г. тарифная ставка I разряда работников бюджетной сферы была в области на 50% больше, чем в среднем по России, то в 1999 г. это превышение составило около 40%, а в 2000 г. – всего 15%. А в Соглашении на 2001-2002 гг. администрация не взяла на себя вообще никаких дополнительных (помимо соблюдения федеральных)

¹⁸⁷ Там же.

¹⁸⁸ Из интервью с рядовым представителем профсоюзов в Кемеровской ТК.

¹⁸⁹ Более глубоко эта тема освещена в статье И.Германова, посвященной анализу содержания региональных трехсторонних Соглашений.

обязательств.¹⁹⁰ В целом профсоюзы не могут похвастаться солидным объемом социальных гарантий и требований, включенных под их давлением.

Многие пункты Соглашений с первого взгляда кажутся серьезным социальным завоеванием. Но при ближайшем рассмотрении оказывается, что региональные власти никакой реальной ответственности на себя не возлагают, мастерски используя казуистичные формулировки. Так, например, в Свердловской Федерации профсоюзов *«с гордостью отмечали, что впервые за 8 лет правительство взяло на себя обязательство по дополнительному финансированию отдельных категорий работников бюджетной сферы. Реально этого так и не произошло, потому что в тексте соглашения была допущена слишком размытая формулировка «правительство обязуется рассмотреть вопрос о...».*¹⁹¹ В Пермское Соглашение на 2000-2001 гг. пункт о повышении зарплаты работников бюджетной сферы вошел в формулировке, особо ни к чему не обязывающей администрацию: *«проводить поэтапное увеличение уровня средней заработной платы в бюджетных отраслях, имея конечной целью приближение его к концу действия соглашения к уровню средней месячной заработной платы по области».*¹⁹² В Самарском Соглашении на 2001-2002 гг. обнаруживаем такие обтекаемые обороты: *«последовательное приближение минимальной заработной платы в организациях всех форм собственности к величине прожиточного минимума трудоспособного населения», «исходя из возможностей областного бюджета, продолжить практику повышения заработной платы работникам организаций и учреждений, финансируемых из областного бюджета».*¹⁹³

Некоторые требования профсоюзов администрация вроде бы не отклоняет, но в результате бюрократических манипуляций смысл их вообще меняется. Очень показательная в этом смысле ситуация произошла в Кемерово при подготовке Соглашения на 2001-2003 гг. Профсоюзная сторона хотела обязать областные власти ежеквартально публиковать данные о поступлении и расходовании бюджетных средств и внебюджетных фондов. Была идея добиться на практике «прозрачности» бюджета. И в ходе обсуждения договорились, что администрация будет предоставлять такую информацию по итогам года. Однако в Соглашении этот пункт принял совершенно другой вид:

*«Ежеквартально публиковать информацию о расходовании средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов». Извините, но мы речь вели совсем не об этом. Мы говорили об **областном** бюджете и обо всех внебюджетных фондах. Вот так, совершенно другой смысл в результате редактирования».*¹⁹⁴

Профсоюзам практически не удается заставить власть пойти на те уступки, которые ее активно не устраивают. При подготовке проекта

¹⁹⁰ Из исследовательского отчета о деятельности Самарской Федерации профсоюзов (октябрь 2001 г.).

¹⁹¹ Из исследовательского отчета о деятельности Свердловской Федерации профсоюзов (октябрь 2001 г.).

¹⁹² Соглашение между профессиональными союзами, работодателями, администрацией Пермской области «О взаимодействии в области социально-трудовых отношений и социальной защиты населения Пермской области на 2000-2001 годы», п.1.2.2.

¹⁹³ Самарское областное трехстороннее Соглашение между Администрацией Самарской области, Союзом работодателей Самарской области и Федерацией профсоюзов Самарской области на 2001-2001 гг., п.2.1,2.3.

¹⁹⁴ Из интервью с рядовым представителем профсоюзов в Кемеровской ТК.

соглашения на 2000 - 2001 годы Пермская федерация вынуждена была отказаться от большей части своих требований, среди которых: *«добиться в 2000 году уровня средней заработной платы в бюджетных отраслях не ниже средней заработной платы в области», «установить мораторий на действующие тарифы ЖКХ, услуги до 2001 года и не допускать их повышения без увеличения доходов населения», «обеспечить своевременную выплату заработной платы работникам и погашение в первом полугодии 2000 года всей задолженности по ней с учетом инфляции»* и т.п. Вошла в Соглашение лишь уже упомянутая необязательная формулировка администрации¹⁹⁵. В Свердловское Соглашение на 2001-2002 гг. так и не был включен (остался в протоколе разногласий) сформулированный Федерацией пункт: *«Правительство устанавливает надбавки за стаж работы клубным работникам, работникам музеев, библиотек, финансируемым за счет средств областного бюджета. Рекомендует МО провести аналогичную работу на своих территориях»*¹⁹⁶.

Профсоюзам приходится довольствоваться лишь теми «завоеваниями», на которые администрация сама соглашается, так как ничем не рискует. А иногда власть и вовсе иницирует пункты, которые должны по логике исходить от профсоюзов. Например, в Кемеровской Федерации как о достижении говорят о внесении в Соглашение нового раздела «Охрана труда и создание благоприятных условий для работы». Однако курс администрации на усиление работы в этом направлении был озвучен на собрании работников департамента труда задолго до принятия Соглашения. В Перми профсоюзы «добились», чтобы не снижалось финансирование программы обязательного медицинского страхования по сравнению с предыдущим годом, но похоже, что администрация и не собиралась этого делать. Еще одним «завоеванием» стало закрепление права на согласование цен на услуги естественных монополистов. И, как справедливо отмечает И.Германов, *«здесь прослеживается стремление профсоюзов получить подтверждение в документах социального партнерства своих полномочий, которые «сложилось исторически» (в настоящее время представители профсоюзов принимают участие в заседаниях региональной энергетической комиссии, которая и принимает решения о тарифах), однако не получили какого-то нормативного закрепления»*.¹⁹⁷ Однако, как показывает опыт Санкт-Петербурга, само по себе право участвовать в согласовании еще не обеспечивает возможности существенно влиять на принимаемые решения. Мы уже упоминали о том, что власти порой просто забывают поставить профсоюзы в известность об увеличении тарифов. Но даже при соблюдении процедур, ТК подчас превращается в инструмент для одобрения тарифной политики.

С нашей точки зрения, важным показателем действенности Соглашения является его увязка с региональным бюджетом. В идеале трехсторонние договоренности должны быть подкреплены финансированием, иначе они остаются пустой декларацией. Однако такую практику мы обнаружили только в двух регионах. Правительство Москвы формирует свою бюджетную политику на основании трехстороннего Соглашения. При подготовке соглашения на 2000-2001 гг. этого впервые добились профсоюзы Пермской области (видимо,

¹⁹⁵ Из исследовательского отчета о деятельности Пермского Облсовпрофа (октябрь 2001 г.).

¹⁹⁶ Из исследовательского отчета о деятельности Свердловской Федерации профсоюзов (октябрь 2001 г.).

¹⁹⁷ Из исследовательского отчета о деятельности Пермского Облсовпрофа (октябрь 2001 г.).

поэтому власти так рьяно и отбивались от радикальных профсоюзных предложений в области зарплаты).

Наиболее осязаемым для наемных работников и населения в целом результатом трехстороннего сотрудничества в последние годы стало снижение задолженности по выплатам заработной платы. Профсоюзы на уровне публичной риторики декларируют свою большую роль в этом. Однако наблюдение за тем, как решение этой проблемы в 1999 г. осуществлялось в Самарской области, подтверждает определяющую роль административных мер. В частности администрация создала специальную комиссию по неплатежам в бюджетные и внебюджетные фонды. Был реализован гибкий подход к реструктуризации задолженности. В состав этой комиссии входили представители профсоюзов и объединения работодателей. Но главная роль и в этой комиссии, и в процессе сокращения долгов по зарплате все-таки оставалась за администрацией. Основными аргументами для руководителей предприятий являлись не давление со стороны коллективов и профсоюзов, а угроза налогового прессинга и банкротства, которую использовала власть.

Причины слабости профсоюзов.

В чем же причина того, что профсоюзам не удается занять сильную позицию в региональном социальном диалоге и добиваться реальных успехов в интересах трудящихся? Нам представляется, что в деятельности Федераций (Облсовпрофов) в рамках социального партнерства сконцентрированы и ярко высвечиваются противоречия, связанные с положением этих структур в профсоюзном пространстве, и многие проблемы системного характера, пронизывающие все уровни профсоюза.

В идеальной модели территориальные объединения, создаваемые отраслевыми профсоюзами, выступают на переговорах от имени всех наемных работников региона. Это право им делегируется огромной пирамидой низовых профсоюзных организаций. Но чтобы быть на равных с работодателями и властями, представители Федерации должны ощущать за спиной реальную поддержку, поскольку только организованность и готовность мобилизовать солидарные действия могут быть весомыми аргументами на переговорах. Кроме того, социальный диалог может быть эффективным только при условии взаимосвязи и преемственности всех уровней. Коллективные договоры на предприятиях должны быть увязаны как с территориально-отраслевыми, так и региональными Соглашениями. Именно из первичных профорганизаций должен исходить своеобразный «социальный заказ» вышестоящим органам на подготовку таких региональных Соглашений, которые имели бы практическую ценность для коллективно-договорного регулирования. Все звенья профсоюзов должны осуществлять общественный контроль этой деятельности, но в то же время быть готовыми на реальные шаги по поддержке Федераций.

В реальности мы видим, что профсоюзная сторона в социальном диалоге не является монолитной. Наоборот, наблюдается рассогласованность интересов, все структурные звенья (от первичек до обкомов и Федерации) демонстрируют очень слабую способность действовать солидарно, консолидировать организационные и финансовые ресурсы. Это проявляется во всех направлениях их работы, но мы в данном случае ограничимся рамками социального партнерства.

Практически во всех регионах, где проходило исследование, обнаружены серьезные противоречия во взаимоотношениях между председателями

обкомов/теркомов и аппаратом Федераций, ставящие под сомнение возможность согласованных действий в рамках СП. Хотя публично всегда заявляется общность целей и интересов, а отраслевники любят подчеркивать, что «Федерация – это мы», на самом деле между этими группами профсоюзных функционеров идет упорная борьба за контроль над финансовыми и властными ресурсами. Камнем преткновения становятся членские взносы, отчисляемые отраслевыми комитетами на нужды Федераций. Общими проблемами всех региональных профобъединений являются задолженность и перечисление взносов не в полном объеме по сравнению с уставными нормами. В отсутствие принципа демократического централизма обкомы обладают высокой степенью автономности, рычагов давления на них практически нет. Некоторые обкомы не доплачивают взносы вполне сознательно, мотивируя это неудовлетворительной работой Федераций: «*Будете лучше работать с молодежью, тогда поговорим о 2%*»¹⁹⁸. Создается замкнутый круг взаимных претензий и невыполнения обязательств: обкомы не хотят платить аппарату Федерации, но предъявляют высокие требования, а аппаратчики мотивируют провалы в своей работе отсутствием средств. Применительно к деятельности в рамках СП это оправдание вполне обоснованно. Мы уже отмечали выше, что недостаточность финансирования не позволяет привлечь специалистов высокой квалификации, а также обеспечить правовую и социально-экономическую экспертизу готовящихся решений и документов. Закономерно, что в результате на переговорах профсоюзам не хватает серьезной аргументации.

Отсутствие монолитности проявляется и в практике участия отраслевых комитетов в региональном социальном партнерстве. В состав ТК и работу по подготовке Соглашения официально включены не только работники аппарата Федераций, но и руководители многих обкомов. Они избираются коллегиальными органами Федераций, и имеют все возможности влиять на принятие решений. Однако наблюдения за тем, как проходят заседания ТК в Самаре, показали, что отраслевники присутствуют там больше для декорации. В отсутствие их поддержки председатели Федераций вынуждены ограничиваться узкими темами типа соцстраха и оздоровительной кампании. В аппарате Кемеровской Федерации отмечают, что возможности ТК используют только угольщики и бюджетники: «*За время действия комиссии некоторые обкомы ни разу не прибегли к ее помощи*».¹⁹⁹

Когда Федерации нужно готовить какие-то замечания и предложения для разработки Соглашения, в этой работе участвуют очень немногие. При подготовке Соглашения в 1999 г. в Сыктывкаре из 20 отраслевых комитетов предложения направили только 5. Та же картина наблюдалась в Самаре. В Екатеринбурге в это же время комментарии поступили только от четвертой части членских организаций. Представляется, что помимо недисциплинированности в этом проявляется разная степень заинтересованности обкомов в региональном уровне социального партнерства. Для «бюджетных» профсоюзов это важнее, чем для профсоюзов в «успешных» отраслях. Однако нежелание последних участвовать в общей работе и оказывать поддержку коллегам свидетельствует о низком уровне солидарности в Федерациях.

¹⁹⁸ Из исследовательского отчета о деятельности Кемеровского обкома профсоюза работников образования (октябрь 2001 г.).

¹⁹⁹ Из исследовательского отчета о деятельности Кемеровской Федерации профсоюзов (октябрь 2001 г.).

*«Солидарность – декларируется, но не исполняется. Терком проводил акции протеста против урезания финансирования здравоохранения. Это касается всех. Поддержки не последовало. Ни разу не было протестного заявления. На Трехсторонней комиссии – робкое обращение к властям. Сейчас готовится бюджет на 2002 г. Вновь теркомы бюджетных отраслей вынуждены заниматься в одиночку».*²⁰⁰

Самоустранение председателей обкомов от подготовки Соглашения и контроля его принятия/выполнения создает благоприятную почву для превращения регионального переговорного процесса в самодостаточную, сугубо аппаратную деятельность функционеров Федераций. При отсутствии поддержки и давления снизу закономерно возникает бюрократический крен в сторону соглашательства, за что аппаратчики Федераций получают массу критики.

*«Сидит (имеется ввиду председатель Федерации) сложа руки и делает хорошую мину при плохой игре»: вот мы какие, на трехстороннюю комиссию ходим, с министрами встречаемся... Ну и что? Где от этого конкретная польза? Кому???»*²⁰¹

Складывается парадоксальная ситуация. Отраслевые критикуют функционеров Федераций за соглашательство, но ничего реально не делают, чтобы обеспечить более радикальную позицию за счет личного участия и мобилизации «своих» первичных организаций.

Отсутствие четкой межуровневой коммуникации и согласованности приводят к тому, что даже те завоевания, которых удастся добиться в бюрократических битвах с властями, остаются неизвестными и не востребованными на низовом уровне. Все исследовательские группы отмечали проблему слабой преемственности коллективных договоров и трехсторонних Соглашений. Зачастую на уровне предприятий не используются возможности, записанные в региональном документе: индексация задержек зарплаты, более высокий установленный минимум зарплаты и т.д. Например, Свердловский обком ГМПР в работе по заключению Коллективных договоров и контролю их выполнения полностью ориентируется на отраслевое тарифное соглашение, игнорируя областное Соглашение, условия которого более выгодны для рабочих. В отраслевом тарифном соглашении ставка первого разряда устанавливается не ниже 0,5 прожиточного минимума, в областном – не ниже размера прожиточного минимума.²⁰²

* * *

Рассогласованность в действиях функционеров обкомов и Федераций негативно влияет на партнерский статус профсоюзов. Но самым главным фактором, который играет «на понижение» и лишает профсоюзы основного преимущества в переговорном процессе, является **отсутствие массовой поддержки со стороны низовых организаций**. Обусловлено это, с одной стороны, особенностями поведения рядовых членов, на чем более подробно мы остановимся ниже. С другой стороны, ни отраслевые, ни территориальные профсоюзные структуры сегодня не способны выполнить консолидирующую роль, стать реальным лидером массового движения. Специфика положения Федераций в профсоюзном пространстве состоит в том, что они практически лишены прямого выхода на первички. Обеспечить коммуникацию с низовым

²⁰⁰ Из интервью с руководителем Ленинградского теркома профсоюза работников здравоохранения (март 2001 г.).

²⁰¹ Из интервью с руководителем одного из рескомов Коми Республики.

²⁰² Из исследовательского отчета о деятельности Свердловской Федерации профсоюзов (октябрь 2001 г.).

уровнем могут лишь обкомы. Но они ревностно оберегают свои организации от непосредственных контактов с аппаратом Федераций, чтобы сохранить контроль над членской базой и финансовыми ресурсами. В результате низовое звено оказывается отчужденным от регионального социального диалога, слабо информированным о деятельности Федераций, не ощущает значимости этой работы. Однако, как показал опрос председателей первичных организаций, проведенный в рамках нашего проекта,²⁰³ обкомы тоже не могут претендовать на роль организатора массовой поддержки социального диалога. Председатели первичек не очень хорошо осведомлены о деятельности своих отраслевых комитетов. Больше половины опрошенных не смогли оценить работу ОК в области социального партнерства, и почти каждый третий затруднился оценить их помощь в подготовке колдоговора (см. таблицу).

Число председателей первичных профорганизаций, затруднившихся дать оценку деятельности отраслевого обкома и областной Федерации.

Оцените деятельность отраслевого обкома и областной федерации профсоюзов по следующим основным направлениям:	Не смогли оценить федерацию	Не смогли оценить обком
Организация учебно-методической деятельности	50,9%	19,2%
Помощь в правовых юридических вопросах (консультации)	53,6%	17,3%
Помощь в переговорах с администрацией предприятия	68,5%	39,8%
Помощь в судебных процессах с администрацией предприятия	75,2%	64,3%
Поддержка коллективных протестных действий	62,3%	46,7%
Организация общепрофсоюзных акций протеста	55,9%	35,4%
Участие в областной(городской) трехсторонней комиссии, законотворческая деятельность	66,0%	*
Участие в местной отраслевой двух-трехсторонней комиссии	*	51,4%
Усиление мер социальной поддержки населения	63,6%	*
Помощь в подготовке и принятии колдоговора	*	29,3%
	1454	1454

* Эти варианты ответов отсутствовали в соответствующих вопросах.

Для взаимоотношений между председателями первичных организаций и отраслевых комитетов характерны, в целом, те же проблемы, что и на уровне региональных органов²⁰⁴. Финансовая зависимость обкомов от первичек сопровождается полным отсутствием каких-либо рычагов давления на них. Как справедливо отмечает И.Козина, у руководителей «первички» и функционеров среднего и, тем более, высшего профсоюзного звена совершенно разные «проблемные поля». Председателям профкомов приходится считаться с ожиданиями рядовых членов, что способствует воспроизведению традиционных направлений работы (социальные льготы, материальная помощь и т.д.). Как показывают данные вышеупомянутого опроса, борьба за повышение зарплаты

²⁰³ Опрос председателей профкомов предприятий в рамках проекта «Деятельность профсоюзных структур в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство и политическое представительство». ИСИТО, март-май 2001 г., объем выборки –1454 респондента.

²⁰⁴ Об этом подробнее - в статье И.Козиной «Первичная организация в структуре профсоюза» настоящего сборника.

еще не стала для них самым главным приоритетом. Лишь 23% председателей поставили это направление работы на первое место по важности и объему затрачиваемых усилий. Регулирование размеров заработной платы – та сфера, в которой они чувствуют себя наименее уверенно. 62% из них ответили, что их профорганизация в нынешних условиях не способна оказать реальное влияние на решение этой проблемы. Коллективный договор есть только на 85% предприятий. И только в каждом третьем колдоговоре тарифная ставка превышает уровень отраслевого тарифного соглашения и предусмотрена индексация заработной платы.²⁰⁵ Важным представляется также тот факт, что лидеры первичек в большинстве своем не готовы к радикальным мерам борьбы в ситуации коллективного трудового конфликта. Только 5,4% из них считают наиболее эффективной мерой организацию протестных действий в виде митингов и пикетов. Лишь 6,7% опрошенных поддерживают такие действия, как забастовки и остановки работы.

Эти данные, а также результаты анализа практики трудовых конфликтов²⁰⁶ (Козина, 2001:49-56) позволяют говорить о том, что руководители профкомов пока не способны вести настоящий социальный диалог и организовывать давление на работодателя даже в рамках своего предприятия. И дело здесь не только в лидерах, но и в позиции рядовых работников. На наш взгляд, ключевой проблемой российского профсоюзного движения является номинальный характер и слабая мотивация профсоюзного членства, что обусловлено пассивностью работников в защите собственных прав и недостаточным уровнем доверия к профсоюзу как социальному институту вообще. Как показывают наши данные,²⁰⁷ почти половина опрошенных рядовых членов считают, что профсоюзы в масштабе всей страны не могут защищать права «таких людей, как мы». 61% респондентов скептически оценивают способность профсоюза контролировать экономическую и финансовую деятельность предприятий. По мнению каждого второго работника, приоритетной задачей профсоюза на предприятии является повышение заработной платы. В то же время 64% опрошенных считают, что профсоюз не способен влиять на решение этой проблемы даже в рамках своего предприятия. При этом рядовые члены демонстрируют собственную пассивность, слабое участие в деятельности профсоюза. Лишь 10% работников предприятий, где есть коллективный договор, принимали участие в его подготовке в активных формах (составляли текст, вносили предложения и поправки). Каждый третий присутствовал на обсуждении, а почти 60% опрошенных вообще не участвовали в этой кампании. Мало сторонников находят такие коллективные формы защиты трудовых прав, как забастовка (11,5%), остановка работы (9,2%), митинги и пикеты (6,7%). Наиболее приемлемым способом защиты работники считают переговоры с администрацией (67,7%).

«Сегодня люди ни во что не верят... ни в Президента, ни в государство, ни в профсоюз... Самое сложное сегодня для нас, для обкома, - моральный дух

²⁰⁵ Это подтверждает выводы, сделанные ранее в ходе анализа коллективно-договорной практики (Козина, Полотникова, 1999: 33-47).

²⁰⁶ В рамках проекта выполнено 79 кейс-стади трудовых конфликтов на предприятиях.

²⁰⁷ Мониторинг профсоюзных организаций. Опрос работников 9 предприятий (Новосибирская, Кемеровская, Свердловская области, г.Воронеж). Объем выборки – 4539 респондентов. На каждом предприятии опрос носил репрезентативный характер. ИСИТО при поддержке Международного центра профсоюзной солидарности. Март-апрель 2000 г., март-апрель 2001 г. В тексте – данные 2001 г.

*поднять у людей. Чтоб они поняли, что они что-то еще из себя значат и... могут бороться. И если бороться, то можем чего-то достигнуть...».*²⁰⁸

При столь низком мобилизационном потенциале трудно ожидать от первичных организаций активной поддержки социал-партнерской деятельности вышестоящих структур, цели и результаты которой плохо осознаются на низовом уровне. В этих условиях практически единственным ресурсом Федераций в социальном диалоге остается формальное право говорить от имени огромного числа людей, обосновывать требования их интересами, ссылаться на их поддержку. Не случайно общей тенденцией является завышение численности профсоюзов за счет включения пенсионеров и учащихся с тем, чтобы придать профсоюзному представительству более солидный вес (Карелина, 2001: 43). Однако эти статистические манипуляции не способны ввести кого-либо в заблуждение. Региональные власти и работодатели могут позволить себе не считаться с профсоюзами именно потому, что адекватно оценивают их организационную недееспособность и слабую солидарность.

Наше исследование показывает, что эти проблемы осознаются и публично артикулируются на всех уровнях профсоюзной иерархии.

«Мы ведь знаем причины своей болезни - суверенизация каждого профоргана, безответственность и неподотчетность профсоюзных структур, отсутствие дисциплины, так называемая приоритетность первичек и т.д. привели к потере в значительной мере управляемости в профсоюзах, ослаблению единства...»

*...У нас нет не только необходимого уровня единства и солидарности, но и нет элементарной ответственности за порученное дело и исполнительности. С таким багажом ставить перед собой сложные проблемы несерьезно...»*²⁰⁹

Весьма критично оценивают успехи профсоюза в социальном партнерстве как функционеры Федерации, так и представители отраслевых профсоюзов и низовых организаций.

*«Социальное партнерство пока является если не декорацией, то лишь декларацией хороших намерений и идей. Но вот действий пока нет. Это стадия младенчества, развития»*²¹⁰.

*«Трехстороннее – это как поплавок – он всем выгоден. На эту бумажку все не должны и не могут работать. Я не против трехстороннего. Но сотни требований записывают, а выполняют – всего несколько. Заключение соглашения и все – никто ничего не делает. А если бы не было соглашения? Не делалось ли бы то же самое? Раньше ведь трехстороннего не было...»*²¹¹

*«Если профсоюзы сидят в окопах, если они только болтают о необходимости повышения минимальной заработной платы до уровня прожиточного минимума и ничего практически для этого не делают, то разобщенность среди людей труда будет нарастать, а разочарование в профсоюзах приведет к еще большему их ослаблению».*²¹²

*«Выглядит красиво, но на деле соглашение не действует».*²¹³

В целом в региональных Федерациях существует понимание опасности подмены солидарности использованием административной поддержки, в

²⁰⁸ Из интервью с руководителем Пермского обкома профсоюза работников здравоохранения.

²⁰⁹ Из выступления председателя Пермского Облсовпрофа на VII Пленуме (март, 1999 г.).

²¹⁰ Из интервью с работником Самарской Федерации профсоюзов (февраль 2000 г.).

²¹¹ Из интервью с работником Свердловской Федерации профсоюзов (июль 2000 г.).

²¹² Из интервью с председателем Ленинградского теркома (№ 826).

²¹³ Из интервью с председателем профкома предприятия в Санкт-Петербурге.

результате которой может произойти превращение профсоюзов в полностью зависимую от властей структуру. Существует и понимание того, что наращивать партнерский потенциал профсоюз должен не за счет «подыгрывания» властям, а, прежде всего, за счет своих внутренних ресурсов, усиления мотивации членства, расширения охвата. На всех отчетно-выборных конференциях региональных Федераций, которые нам пришлось наблюдать в ходе проекта, ставилась задача стать реальным координатором солидарных действий, а не ограничиваться ролью «проводника» чаяний народа.

Однако от понимания проблем до преодоления дезорганизованности на практике лежит огромная дистанция. Одним из перспективных путей выхода из кризисной ситуации представлялся проект Самарской федерации по организации широкого правового всеобуча, стартовавший в начале 2001 г. Предполагалось, что за счет прямого выхода специалистов Федерации на работников удастся сформировать новое понимание приоритетов и возможностей профсоюза. А это, в свою очередь, создаст своеобразное давление снизу на руководителей первичек и всей вертикали, заставит их перейти от традиционных, но недостаточных в современных условиях функций, к реальной защитной практике, к овладению всем арсеналом средств давления на работодателей и власти. С сожалением приходится констатировать, что «прорыва» в новое качество пока не произошло. Присутствуя в феврале 2002 г. на заседании расширенного методического совета учебного центра Самарской Федерации, где подводились итоги и определялись задачи на будущее, трудно было отделаться от ощущения «*deja vu*». Представители отраслевых обкомов привычно критиковали деятельность функционеров Федерации, но когда зашла речь про выполнение решения IV съезда ФНПР о выделении на обучение 6% профсоюзного бюджета, отраслевика дружно заявили, что такие расходы не посильны, поэтому определять объем средств они будут, исходя из возможностей.

Заключение.

Какие же выводы можно сделать из вышесказанного? Одна из особенностей российского социального партнерства состоит в том, что *«приняв без обсуждения с социальными партнерами законы о социальном партнерстве, правительство тем самым сформулировало правила и создало структуры, исходя лишь из своих интересов и приглашая две другие стороны играть по своим правилам. Профсоюзы и работодатели, согласившись на игру по правилам правительства, изначально поставили себя в уязвимое положение»* (Борисов, 2001: 224). Анализ практики социального диалога показывает, что региональным профсоюзам за 10 лет внедрения трипартизма в российскую действительность так и не удалось стать силой, способной на равных строить отношения с работодателями и властью. В институциональных рамках процедур взаимодействия им не удается, как мы это показали выше, добиться радикального улучшения положения трудящихся. По сути, основным результатом деятельности профсоюзных Федераций становится установление канала взаимодействия с властью.

*«С помощью социального партнерства в течение последних пяти лет профсоюзам удалось войти во многие комиссии, советы, и другие общественные формирования органов власти. Это позволяет усилить социальную направленность принимаемых там решений».*²¹⁴

²¹⁴ Из отчета о работе Совета Ленинградской Федерации профсоюзов в 1996 – 2001 гг., с. 6.

Именно с помощью этого канала, используя ресурсы властного давления, профсоюзы стремятся воздействовать на работодателей, компенсируя свою собственную неспособность оказывать влияние напрямую. С этой точки зрения выстраивание бипартистских отношений с региональной властью для профсоюзов оказывается важнее. Однако при этом, на наш взгляд, выхолащивается сама сущность процесса социального партнерства, возникает опасность возврата к вертикальному, командно-одностороннему регулированию социально-трудовых отношений со стороны государства.

Учитывая сложившуюся расстановку сил в «треугольнике», совершенно понятно, почему региональным властям выгодно социальное партнерство. Для них это возможность обеспечить социальный мир на вверенной территории, *«держат под контролем сферу социально-трудовых отношений, состояние дел в которой существенно влияет на имидж, ведь репутация стабильного и спокойного региона очень важна для инвестиционной привлекательности»* (Карелина, 1999:97). Губернатор Санкт-Петербурга В.Яковлев, выступая на Конференции «Профсоюзное движение в XX столетии и перспективы его развития», заявлял: *«Можно представить, если бы у нас были постоянные конфликты между администрацией, профсоюзами и союзом предпринимателей, ничего бы не получилось. Была бы разбалансированная система жизни и работы в городе.»*²¹⁵

Кроме того, социальное партнерство дает большие возможности власти для формирования своего благоприятного имиджа, для установления контроля над электоральными ресурсами. Действия губернаторов говорят о том, что они отлично понимают важность социал-партнерского инструментария, активно его используют. *«Губернатор (А.Тулеев) рассматривает все точки зрения, переубеждает, привлекает на свою сторону. Однако если это не получается, может принять и сторону большинства, его можно переубедить. Социальное партнерство - это его жизненный критерий.»*²¹⁶ Губернатор Самарской области сам ведет заседания ТК. Губернатор Свердловской области Э.Россель для того, чтобы подстегнуть развитие социального диалога, выпускает 5.01.2000 г. Указ «О развитии социального партнерства в Свердловской области», хотя еще в 1995 г. был принят областной закон о СП. Исследователи из Екатеринбурга, проведя анализ публичных выступлений губернатора, заключают:

*«Россель активно «обращается к народу», острым социальным проблемам, не прочь порассуждать о том, как капиталисты «зажимают» людей труда, а губернатор готов помочь последним. Например, на совместном заседании правительства, союза местных властей, союза промышленников и федерации профсоюзов 10.02.2000 г. Россель в докладе сказал: «...мы сделали приватизацию не для того, чтобы создать слой богатых людей!». И хотя для Росселя популистские телодвижения не имеют предвыборного значения (он избран на второй срок в сентябре 1999 г.), образ радетеля народного позволяет проводить менее популярные решения»*²¹⁷.

Профсоюзы за интеграцию в согласительные структуры, практически только за одну возможность вступать в контакт с властью, как нам кажется,

²¹⁵ Из выступления В.Яковлева на Конференции «Профсоюзное движение в XX столетии и перспективы его развития» (ноябрь 2000 г.).

²¹⁶ Из интервью с руководителем Кемеровского областного департамента труда.

²¹⁷ Из исследовательского отчета о деятельности Свердловской Федерации профсоюзов (октябрь 2001 г.).

платят слишком дорогую цену, беря на себя обязательства «гасить» социальные конфликты, фактически отказываясь от массовых форм давления. Выбор в пользу переговорных методов вовсе не означает, что профсоюзы пришли к этому эволюционно, в совершенстве освоив и исчерпав возможности протестной активности, накопив необходимые ресурсы для изменения тактики. Наоборот, курс на социальный диалог подхвачен профсоюзами именно потому, что они не способны сегодня мобилизовывать своих рядовых членов для оказания давления на власть и работодателей на всех уровнях. Углубление в бюрократические процедуры переговоров становится своеобразной компенсацией неспособности отстаивать требования собственно профсоюзными методами. Но в бюрократических играх профсоюзы явно проигрывают, и роль «младшего брата», примиренческие позиции приводят к еще большей потере своего «лица», снижению авторитета в глазах рядовых членов. Понимание этой опасности, на наш взгляд, в региональных профсоюзных объединениях уже возникло, причины сложившейся ситуации обозначены. Однако вопрос о том, удастся ли профсоюзам найти верные пути выхода из нее, требует дальнейших исследований.

Библиография.

1. Хоффер Ф. (1999) От авторитарного монолога – к социальному диалогу. // Социальный диалог в России. Выпуск 4. Издание Бюро МОТ, М., 1999, с.9.
2. Семененко И.С. (1999) Институционализация процесса согласования интересов: к вопросу о перспективах социального партнерства в России и опыте Запада. // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе (материалы международного семинара). - М.: МОНФ, серия «Научные доклады», выпуск №71, 1999, с.55.
3. Садовая Е. (1999) Региональный аспект процесса развития системы социального партнерства в России. // Социальный диалог в России. Выпуск 4. Издание Бюро МОТ, М., 1999, с.48.
4. Борисов В. (2001) Социальное партнерство в России: специфика или подмена понятий? // Профсоюзное пространство современной России. Под ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО, 2001, с. 239, 224.
5. Германов И. (2002) Содержание региональных трехсторонних Соглашений (готовится к публикации)
6. Козина И. (2002) Первичная организация в структуре профсоюза (готовится к публикации).
7. Козина И., Плотникова Е. (1999) Изменение содержания коллективных договоров на предприятиях: оплата труда, социальные льготы, занятость, охрана труда. // Социальный диалог в России. Вып.4. М., Изд. МОТ. 1999. С.33-47.
8. Карелина М. (1999) Проблемы становления и развития системы социального партнерства на региональном уровне (на примере Самарской

области).//Социально-трудовые отношения: состояние и тенденции развития в России. Самара, 1999,с.97.

9. Карелина М. (2001) Тенденции изменения численности профессиональных союзов // СОЦИС, 2001, №5, с. 43.

Татьяна Кутейницына

Законотворческая практика профсоюзов на региональном уровне

По мере того как Россия продолжает идти по пути рыночных реформ, профсоюзы также стараются изменить своё положение, продвинувшись от прежнего состояния "приводного ремня" власти при советской системе, к независимым демократическим организациям, представляющим интересы работников. Деятельность по защите и укреплению прав трудящихся происходит в конкретной правовой среде, и профсоюзы непосредственно принимают участие в формировании необходимого юридического пространства. *«В этом смысле профсоюзы выступают в качестве связующего звена между обществом и государством в лице законодательной власти и выполняют в политической системе нашей страны функцию представительства интересов весьма значительного слоя граждан, относящихся к категории «наемные работники»* (из доклада к IV Конгрессу ФНПР). В данной статье мы обратимся к законотворческой деятельности профсоюзов на региональном уровне.

Обращение к изучению законотворческой деятельности ФНПР обусловлено, тем, что это объединение на данный момент является самым крупным по численности, а также имеет сложившуюся организационную структуру, традиции и определенный опыт в области законотворчества. Деятельность альтернативных (или свободных) профсоюзов всё ещё находится в стадии становления, особенно на региональном уровне. На федеральном уровне практически все свободные профсоюзы объединены в три профцентра: Конфедерация Труда России, Всероссийская Конфедерация Труда, Объединение профсоюзов России СОЦПРОФ, и лидеры этих профсоюзов одной из своих задач называют участие в законотворческой деятельности. Но в регионах альтернативные профсоюзы: во-первых, не всегда представляют достаточно весомую силу для того, чтобы проявить себя полноправными участниками законотворческого процесса; во-вторых, сейчас они не ставят перед собой таких задач. Таким образом, говорить об участии альтернативных профсоюзов в законотворческом процессе на уровне субъектов федерации пока не приходится.

Под законотворческой деятельностью профсоюзов подразумевается разработка законопроектов собственными силами и внесение их на рассмотрение Законодательного собрания (далее в тексте З.С.), а также участие в обсуждении, внесение изменений и предложений в другие законопроекты принимаемые к рассмотрению З.С. Основным субъектом законотворческой деятельности профсоюзов на региональном уровне являются областные федерации. В начале статьи мы рассмотрим **механизмы** участия областных федераций в законодательном процессе и те условия, в которых они формируются. До недавнего времени профсоюзы не имели права законотворческой инициативы ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Сейчас субъекты федерации самостоятельно решают вопрос о наделении профсоюзов такими полномочиями

на региональном уровне, и на данный момент одни федерации имеют такое право, другие активно борются, чтобы получить его. Наличие юридически закрепленного права законодательной инициативы дает компетентным лицам и учреждениям право внесения на рассмотрение законодательного органа законопроекта или предложения о принятии нового закона, об изменении или отмене действующего закона, **влекущее за собой обязательность обсуждения вопроса о включении законопроекта в повестку дня законодательного органа** (выделение автора). То есть речь идет о юридически значимом внесении законопроекта уполномоченным на то лицом — субъектом законодательной инициативы. В случае, когда законодательное предложение исходит от субъекта законодательной инициативы, **парламент обязан рассмотреть** его с соблюдением всех правил законодательной процедуры и в итоге рассмотрения решить вопрос о принятии предложенного законопроекта или его отклонении. Таким образом, законотворческая деятельность профсоюзов осуществляется либо в условиях юридически закрепленного права законотворческой инициативы, либо при отсутствии такового. В сфере внимания нашего исследования оказались как регионы, где федерации имеют юридически закрепленное право законотворческой инициативы на региональном уровне, так и регионы, в которых федерации не имеют такого права.

Рассмотрев существующие практики участия федераций разных регионов в разработке и принятии законов, мы предполагаем выяснить, каким образом наличие права инициации законопроектов отражается на механизмах взаимодействия федераций и законодательного собрания, влияет ли это право на продуктивность законодательной деятельности, и почему профсоюзы активно добиваются получения такого права.

Далее предполагается проанализировать **спектр законов**, которые оказываются в сфере внимания профсоюзов.

Рассмотрев, каким образом профсоюзные лидеры артикулируют значимость нормотворческой деятельности, мы попытаемся выяснить необходимость этого направления работы профсоюзов. Действительно ли **существует нехватка законов**, а действующие не отвечают требованиям современного состояния социально-трудовой сферы или профсоюзы только декларируют активную позицию в законотворческом процессе, а на самом деле правовая база достаточна для осуществления профсоюзной работы, и в результате нормотворческая деятельность направлена на решение каких-то других задач.

В конечном итоге, хотелось бы раскрыть **смысл законотворческой активности профсоюзов**, какие цели они преследуют, разрабатывая и принимая те или иные законы, и насколько эффективна эта деятельность с точки зрения решения профсоюзных задач. Анализируя механизмы законотворческой деятельности, латентные рычаги активности профсоюзных структур в законотворческом процессе и тематику законов, интересующих федерации, мы попытаемся ответить на этот вопрос.

Механизм законотворчества.

Согласно Конституции 1993 г., профсоюзные объединения были лишены права законодательной инициативы, и даже принятый закон "О профессиональных

союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 г.²¹⁸ не намного изменил их правовое положение. Как видно из текста закона, права профсоюзов на законотворческую деятельность прописаны довольно обтекаемо. Профсоюзы получили очень важное право вносить свои предложения в законопроекты, но насколько исполнительная и законодательная власть должна прислушиваться к их мнению, каким образом реагировать на законодательные инициативы профсоюзов и должна ли реагировать вообще, остается не ясным. Механизм взаимодействия с законодательной властью и ответственность сторон определены очень нечетко (можно сказать, совсем не определены).

Таким образом, право профсоюзов участвовать в нормотворческом процессе, закрепленное в законе "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» не подразумевает **обязательность** рассмотрения предложений профсоюзов.

«Модель взаимодействия ФНПР с Федеральным Собранием можно определить как «лоббирование» интересов трудящихся, т. е. как формальные, так и неформальные усилия по оказанию влияния на законодательную власть. Профсоюзное «лоббирование» при правильной организации может быть не менее эффективным, чем прямое представительство профсоюзов в парламенте, и хорошим дополнением к такому представительству» (из доклада к IV Конгрессу ФНПР).

Такой принцип участия профсоюзов в законотворчестве действовал как на федеральном, так и на региональном уровнях. Пользуясь тем, что правовая основа деятельности профсоюзов может быть регламентирована региональным законодательством, профсоюзы пытаются восполнить существующий пробел. На уровне субъектов федераций они стремятся принять правовые акты, в которых им дается право законотворческой инициативы и где более точно прописан механизм их участия в законотворческом процессе.

²¹⁸ **Глава II Статья 6 Правовая основа деятельности профсоюзов пункт 1:**

Права профсоюзов в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями и их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями и гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

Глава II Статья 11 Право профсоюзов на представительство и защиту социально-трудовых прав и интересов работников пункт 1:

Проекты законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций).

Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов.

Профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы.

Глава II Статья 6 Правовая основа деятельности профсоюзов пункт 1:

Права профсоюзов в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями и их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями и гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

Во всех регионах, где проводилось исследование, профсоюзы либо уже получили такое право, либо активно добиваются его получения:

- в Пермской области профсоюзы пока не имеют права законодательной инициативы. Попытки внесения поправок в регламент областного Законодательного Собрания ("Об участии профсоюзов в законотворческой деятельности" - 1996), расширяющие права профсоюзов успеха не имели;²¹⁹
- В Екатеринбурге, несмотря на то, что принят местный закон «О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области» (23.11.95 г.), юридически закрепленного права законодательной инициативы профсоюзы не имеют. *"Как мы здесь ни настаивали нам отказали, поскольку в Конституции РФ нет права законодательной инициативы у профсоюзов. Следовательно, и они правильно сказали, что мы не должны противоречить Конституции"* (интервью с зав. отделом ФПСО, сентябрь 2001 г.)²²⁰
- В Сыктывкаре профсоюзы не имеют права законодательной инициативы, но для развития отношений между Госсоветом и Федерацией профсоюзов 20 октября 1999 г. председатель госсовета Республики Коми и председатель Федерации профсоюзов подписали соглашение о сотрудничестве. Документ устанавливает общие принципы взаимодействия между законодателями и профсоюзными организациями в сфере социально-трудовых отношений. Согласно этому соглашению депутаты обязаны знакомить профсоюзных лидеров с законопроектами, а последние, в свою очередь, будут делиться информацией о своей текущей деятельности²²¹;
- В Ульяновске профсоюзы предпринимают активные действия с целью принятия Законодательным Собранием закона о внесении изменений в Устав Ульяновской области "О представлении Федерации отраслевых профсоюзов Ульяновской области права законодательной инициативы", что не позволит игнорировать инициативы ФОРУО законодательному собранию и в том числе Городской Думе, т.е. на уровне города. Бывший состав ЗС умело "продинамил" вопрос в течение года и не решил его до окончания срока своих полномочий. Вернуться к нему не удалось до сих пор.²²²

Московская федерация профсоюзов не имеет права законотворческой инициативы.

- После внесения в 1998 году изменений в Закон РФ «Об общественных организациях, объединениях...» МФП лишилась права законодательной инициативы. Это изменение и было зафиксировано в третьей редакции Устава МФП²²³;
- В Самарской области законом "О внесении изменений и дополнений в Устав области" от 28.06.2000 г. профсоюзам и всем общественным организациям предоставлено право законодательной инициативы на областном уровне.²²⁴
- В Кемерово принят закон «О профсоюзах, правах и гарантиях их деятельности», в котором профсоюзы наделяются правом законодательной инициативы на региональном уровне;²²⁵

В регионах профсоюзные лидеры указывают на сложность процессов взаимодействия с местными законодательными структурами при лоббировании

²¹⁹ Из отчета о работе областной федерации Пермской исследовательской группы 10.2001г.

²²⁰ Из отчета о работе областной федерации Екатеринбургской исследовательской группы 10.2001г

²²¹ Из отчета о работе федерации Сыктывкарской исследовательской группы 10.2001

²²² Из отчета о работе федерации Ульяновской исследовательской группы 4.2001

²²³ Из отчета о работе федерации Московской исследовательской группы 10.2001

²²⁴ Из отчета о работе федерации Самарской исследовательской группы 10.2001

²²⁵ Из отчета о работе федерации Кемеровской исследовательской группы 4.2001

профсоюзных интересов в нормотворчестве в условиях отсутствия законодательной инициативы:

- В Перми, в условиях отсутствия законодательной инициативы "пробивать" свои предложения облсовпрофу довольно трудно. По словам интервьюируемых, работа с законодателями особо "не клеится": *"...И в Законодательном-то Собрании у нас очень сложно... Достаточно сложно пробивать все эти наши идеи, все мысли хотя бы..."* (из интервью с сотрудником правового отдела ОСП). Действуют через обращения к депутатам. Однако, хотя интервьюируемые и говорят, что к ним "прислушиваются", этот канал не является достаточно эффективным. По крайней мере, эксперт не смог привести ни одного случая, когда в ответ на обращение профсоюзов кто-то из депутатов выступил с инициативой о внесении вопроса на рассмотрение в областном парламенте. В такой ситуации специалисты федерации считают, что внесение поправок в регламент областного Законодательного Собрания ("Об участии профсоюзов в законотворческой деятельности" - 1996), которых они добиваются, расширят права профсоюзов в этом органе, и не позволит законодательной власти игнорировать предложения федерации²²⁶.

Получая юридически закрепленное право законотворчества на региональном уровне, профсоюз усиливает свой статус организации, с которой власть обязана сотрудничать, и получает государственные гарантии (в виде закона) того, что к их предложениям будут прислушиваться. Но, обращаясь к материалам исследования, необходимо отметить, что наличие юридически закрепленного права законодательной инициативы практически никак не отражается ни на процессе правотворческой деятельности, ни на результативности (с точки зрения количества принятых законов и поправок).

В случае, когда федерации наделены правом законотворческой инициативы, и при отсутствии такового, практики участия в нормотворческом процессе имеют много общего.

1. Наиболее распространенным механизмом включения профсоюзов в нормотворческую деятельность является непосредственное участие территориальных профсоюзных организаций в работу законодательных органов субъектов Федерации. **Юристы правового отдела федерации** напрямую контактируют с представителями региональных законодательных органов. В Санкт-Петербурге, Ульяновске, Екатеринбурге, Самаре (до получения права законодательной инициативы) сотрудники правовой инспекции федерации занимаются подготовкой законов, принимают участие в конференциях по проблемам трудового законодательства, готовят заключения и предложения к проектам законов РФ, принимают участие в рабочих группах по подготовке проектов. Процесс взаимодействия федерации с законодательной властью происходит по определённой схеме: правовой отдел готовит проект закона, проходят консультации в соответствующих комиссиях, далее проект выносится на Президиум, потом - через думский комитет - на обсуждение в З.С.
2. Иногда законотворческие инициативы становятся **результатом научно-практических конференций**:
 - В июне 1998 года Пермским областным советом профсоюзов проведена научно - практическая конференция зоны Урала "Стоимость и продажа рабочей силы в рыночных условиях. Роль профсоюзов"; в это же время состоялся Президиум Совета обкома профсоюза работников химических отраслей промышленности, посвящённый проблемам колдоговорных отношений. Результатом проведённой

²²⁶ Из отчета о работе федерации Пермской исследовательской группы 4.2001

работы стало внесение ряда предложений по совершенствованию законодательной базы социального партнёрства.²²⁷

3. Другим механизмом включения профсоюзов в нормотворческую деятельность является участие в работе **трехсторонней комиссии.**

- Заметную роль в развитии законодательной базы партнёрских отношений в Перми играет областная трёхсторонняя комиссия. На её заседаниях рассматриваются проекты наиболее значимых постановлений губернатора, решения Законодательного Собрания, проекты законов Пермской области. Так, за последнее время было рассмотрено постановление губернатора "О введении социальных стандартов на оплату жилья и коммунальных услуг", анализировалась "Программа создания и сохранения рабочих мест в Пермской области", в июне 1998 года на заседании комиссии обсуждался проект закона "О социальном партнёрстве в Пермской области" и др. На этапе согласования проекта трехстороннего Соглашения члены трехсторонней комиссии, представители облсовпрофа работали в комитетах Законодательного Собрания.²²⁸

Из наблюдений исследовательских групп следует, что во всех случаях ведущая роль в деятельности и создании трехсторонних комиссий принадлежит областным администрациям. Работу региональных профобъединений по разработке законов в рамках трехсторонней комиссии в таких ситуациях можно объяснить желанием использовать властный ресурс региональных властей для возможности создания соответствующего правового поля. То есть взаимодействие с региональными законодательными собраниями идет не напрямую, а опосредовано, через областную администрацию.

4. Необходимо отметить, что в регионах, где профсоюзы имеют право законодательной инициативы, как правило, процесс нормотворчества более формализован: создаются специальные группы законодательной инициативы, комиссии по взаимодействию с Законодательным собранием и т.д. В таких случаях мы можем говорить об институализированных механизмах взаимодействия профсоюзов и законодательных органов субъектов Федерации, поскольку эти контакты реализуются через соответствующие структуры федераций.

- В Самаре, для того чтобы в полной мере использовать возможность законодательной инициативы, в федерации сформировали группу законодательной инициативы ФПСО из представителей членских организаций (решение Исполкома от 17.08.00 г.)²²⁹

Наряду с использованием профсоюзами институализированных (в разной степени) механизмов взаимодействия с Законодательной властью, мы также можем наблюдать обращение к неформальным практикам. Это в первую очередь работа с депутатским корпусом. Профсоюзы оказывают поддержку тем кандидатам, которые согласны, в случае избрания, защищать права, свободы и интересы работников наемного труда. Главное обязательство депутатов - содействовать успешному прохождению профсоюзных законопроектов не всегда закрепляется формальным соглашением, а может происходить на уровне договоренностей.

²²⁷ Из отчета о работе федерации Пермской исследовательской группы 10.2001

²²⁸ Там же

²²⁹ Из отчета о работе федерации Самарской исследовательской группы 10.2001

Профсоюзные органы имеют возможность влиять на законотворческий процесс
1) **непосредственно** продвигая своих представителей в депутаты законодательных органов;

- В Сыктывкаре лоббирование интересов профсоюзов облегчается в результате того, что председатель Государственного Совета республики – бывший председатель Федерации профсоюзов. Этот личный опыт служит неплохой основой для относительно нормального сотрудничества нынешнего руководства Федерации с Государственным Советом. Кроме того, председатель Государственного Совета республики, являясь председателем комитета Совета Федерации РФ по социальной политике, сохраняет связи с профсоюзными лидерами как федерального, так и регионального уровня и при работе над федеральным законодательством.²³⁰
- В Москве основой законотворческой практики МФП является сотрудничество с депутатами, прежде всего – Городской Думы, в рамках ее проблемных комиссий, а также с депутатами Государственной Думы. Московские профсоюзы имеют своих депутатов в Государственной Думе – бывших профсоюзных лидеров, работавших в МФП и представляющих её интересы. Представители федерации принимают участие в парламентских слушаниях. У МФП есть право давать заключения по законам и действовать через отдельных депутатов: «Определили людей, которые идут на контакт с нами, они выступают на рабочих группах и комиссиях с нашими аргументами»²³¹.

2) **косвенным образом:** лоббируя свои интересы через других депутатов.

- В Перми наряду с тем, что с депутатами подписывается соглашение о сотрудничестве, исследователи также отмечают неформальный характер участия представителей облсовпрофа в работе областного парламента. Здесь их взаимодействие происходит на уровне договоренностей. В условиях отсутствия формализованного механизма профсоюзы действуют через обращения к депутатам, но практика эта может быть в любой момент прекращена: "*Формально право совпрофа участвовать в работе Законодательного Собрания не закреплено, конечно. ... Из уважения, можно сказать. ... Т.е. у нас нет туда официального входа...*" (из интервью с сотрудником правового отдела ОСП).²³²
- В Екатеринбурге наряду с формализованным механизмом используют попытки неформально воздействовать на членов законодательного собрания, путем убеждений: "*Ну, мы давай работать с депутатами. Чтобы в первый раз включить в повестку дня, 3 раза голосовали! С некоторыми депутатами договорились даже так - не приходите на Думу, если хотите против голосовать! Директор НТМК²³³ так и сделал!*» (зав. юридическим отделом Федерации по поводу принятия закона "О профсоюзах свердловской области").²³⁴

Таким образом, **утверждать о наличии сложившегося, единообразного механизма участия профсоюзов в законотворческой деятельности на данном этапе мы не можем.** Выбор и использование тех или иных механизмов взаимодействия с законодательным собранием не зависит от наличия юридического права законодательной инициативы у профсоюзов. Но стремление федераций получить такое право можно расценивать, как попытку придать институализированный характер механизму взаимодействия с властями путем обеспечения себя гарантией рассмотрения законодательных инициатив, выдвинутых профсоюзными объединениями.

²³⁰ Из отчета о работе федерации Сыктывкарской исследовательской группы 10.2001

²³¹ Из интервью с зав. сектором отдела практики профсоюзного движения МФП

²³² Из отчета о работе федерации Пермской исследовательской группы 10.2001

²³³ Нижне-Тагильский металлургический комбинат, одно из крупнейших предприятий Свердловской области.

²³⁴ Из отчета о работе федерации Екатеринбургской исследовательской группы 10.2001

Предположение о том, что наличие права законодательной инициативы положительно влияет на результативность правотворчества федераций тоже не нашло подтверждения. Например, в Самарской области, несмотря на наличие у профсоюзов права законодательной инициативы, ни одного законопроекта в недрах ФПСО пока не родилось, также это единственный из восьми исследуемых регионов, в котором до сих пор не принят закон "О социальном партнерстве".

В то же время, не имеющая юридически закрепленного права на законотворчество федерация Свердловской области по количеству принятых социальных законов явно опережает многие регионы. Многие законы, отсутствующие на федеральном уровне, приняты уровне области. Всего за последние четыре года с участием профсоюзов разработано и принято 5 законов, направленных на защиту интересов жителей Свердловской области:

1. «О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области» от 23.11.95 г.
2. Областной закон «О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области» от 8.04.97 г.
3. Областной закон «О регулировании оплаты труда в Свердловской области» от 25.06.97 г.
4. Областной закон «Об объединениях работодателей в Свердловской области» от 29.07.96 г.
5. Областной закон «О социальном партнерстве в Свердловской области» от 24.11.95 г.

Если говорить о результативности нормотворчества профсоюзов, то определенное влияние оказывает характер взаимоотношений федераций с администрацией региона. В случае, когда профсоюзы находят общий язык с региональной властью, результативность законотворческой деятельности заметно возрастает.

Среди исследованных регионов ситуации в Свердловской области и Москве являют собой пример такого сотрудничества профсоюзов и администрации. В Свердловской области благодаря популистским настроениям губернатора профсоюзная деятельность получает поддержку от властей. Некоторые законы, регулирующие деятельность профсоюзов на региональном уровне, были приняты даже раньше федеральных.²³⁵

- Действительно, анализ публичных выступлений губернатора, информационные потоки во вверенных ему СМИ показывают, что губернатор активно «обращается к народу», острым социальным проблемам, не прочь порассуждать о том, как капиталисты «зажимают» людей труда, а он готов помочь последним. Например, на совместном заседании правительства, союза местных властей, союза промышленников и федерации профсоюзов 10.02.2000 г. губернатор в докладе сказал: «...мы сделали приватизацию не для того, чтобы создать слой богатых людей!». И хотя для него популистские телодвижения не имеют предвыборного значения (он избран на второй срок в сентябре 1999 г.), образ радетеля народного позволяет проводить менее популярные решения²³⁶.

²³⁵ Областной закон «О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области» от 23.11.95 г. - федеральный 12 января 1996 года, областной закон «Об объединениях работодателей в Свердловской области» от 29.07.96 г. - федерального нет, областной закон «О социальном партнерстве в Свердловской области» от 24.11.95 г. - федерального - нет.

²³⁶ Из отчета Свердловской исследовательской группы

Еще одним примером может служить ситуация в Москве, где профсоюзы по сути встроены в административно-политическую систему, и власти способствуют проведению представителей профсоюзов в законодательные органы в обмен на возможность манипуляции мобилизационным ресурсом профсоюзов.

- МФП организует «заказные» акции. Заказчиком является правительство Москвы... 14 декабря 1999 года МФП вместе с рядом других общественных формирований организовала на Васильевском спуске митинг в поддержку Лужкова под девизом "Москвичи верят не словам, а делам! Сохраним Москву в надежных руках!". По данным руководства МФП, в митинге приняли участие 100 тысяч человек. Перед выборами в Городскую Думу мэр сформировал «Свой список», то есть список людей, которых он хочет видеть в Думе. За поддержку он обещал несколько мест из этого списка отдать МФП. МФП принимает участие в парламентских слушаниях, кроме того, там присутствуют и председатели городских отраслевых профсоюзов. Профсоюзы приглашаются на такие слушания не случайно: для депутатов важно сформировать общественное мнение, а профсоюзы напрямую связаны с трудовыми коллективами.²³⁷

Тесные отношения профсоюзов с правительством г. Москвы способствуют плодотворной нормотворческой деятельности. По количеству законов принятых при участии профсоюзов, Москва опережает все остальные регионы: закон «О квотировании рабочих мест» (1997 г.); «О социальном партнерстве» (1997 г.); «О гарантиях профсоюзной деятельности» (1997); «Об объединениях работодателей»; «О занятости населения г. Москвы»; «Об охране труда». Этим же обусловлено принятие правовых актов, которые предусматривают значительные льготы для предприятий, имеющих профсоюзные организации, входящие в состав ФНПР.

- По закону Москвы «О социальном партнерстве» (1997 г.) предприятия, работающие в системе социального партнерства, имеют преимущества при рассмотрении властными структурами города вопросов их деятельности, например, распределение городских заказов или создание и сохранение рабочих мест. Кроме того, те предприятия, где имеется подписанный коллективный договор, имеют право на льготы при распределении городского госзаказа. Особенно заинтересованы в таких заказах малые и средние предприятия, в том числе и новые частные: такой заказ означает реальные, живые деньги, поскольку ответственными за финансирование такого заказа являются непосредственно префектуры.²³⁸

Несколько иные отношения профсоюзов с областной администрацией сложились в Самаре, где с 1997 года, тянется история с принятием регионального закона "О социальном партнерстве", хотя аналогичные законодательные акты давно приняты в большинстве обследованных федераций.

- Существует несколько вариантов, один из которых - профсоюзный. Есть также совместный проект социальных партнеров. Губернская Дума в декабре 1999 года вроде бы уже готова была начать слушания. Однако проект встретил неожиданное сопротивление юристов областной администрации. Администрация выступает в этом вопросе оппонентом профсоюзов, не считая такой закон нужным, а областная Дума практически полностью подконтрольна губернатору. Совершенно очевидно, что администрация не хочет принимать закон о социальном партнерстве. Судя по всему, областным властям не очень хочется брать на себя лишние обязательства,

²³⁷ Из отчета Московской исследовательской группы

²³⁸ Из отчета Московской исследовательской группы

поскольку смысл закона как раз в установлении ответственности за невыполнение социально-партнерских отношений.²³⁹

Таким образом, на данном этапе, результативность работы региональных федераций по обеспечению необходимого правового поля для осуществления профсоюзной деятельности (с точки зрения количества принятых законов), напрямую зависит от сложившейся системы взаимодействия региональных властей и профсоюзных лидеров. В случае, когда попытки профсоюзных лидеров вписаться во властную элиту, довольно-таки успешны, можно говорить о более плодотворной законотворческой деятельности.

2 Тематика законов.

Через тематику правовых актов, которые лоббируют профсоюзы, можно понять, чьи интересы они отстаивают: первичных членских организаций, населения региона в целом или свои собственные, как региональной структуры. Законы инициированные, разработанные или принятые при участии профсоюзов показывают приоритеты их предполагаемой судебной активности.

«Постановлениями Исполкома Генерального Совета № 1-2 от 11 февраля 1999 года и № 5-3 от 29 сентября 1999 года было определено, что законопроектная работа профсоюзов должна быть в первую очередь направлена на обеспечение трудовых прав работников, повышение уровня жизни и социальной защищенности членов профсоюзов» (из доклада к IV Конгрессу ФНПР).

Чтобы понять насколько профсоюзы следуют заявленной позиции, и какие направления в правовом поле на самом деле интересуют профсоюзы, было проанализировано содержание законов и предложений к ним подготовленных, принятых или просто рассмотренных специалистами федераций. По словам зав. юридическим отделом Свердловской федерации «законы - это одна из действенных форм защиты», но кого намерены защищать профсоюзы? На основании анализа текстов были определены объекты на которых направлена законотворческая и, как следствие, правозащитная деятельность профсоюзов и выделено три основные сферы законов, к которым федерации проявляют интерес.

- 1) Законы, направленные на защиту социально-трудовых прав работников предприятий и организаций;
- 2) Законы представляющие интересы всего населения региона;
- 3) Законов, регулирующих деятельность профсоюза, как социального института на уровне региона.

Законы, принятые и предложенные на рассмотрение в региональные Законодательные собрания при участии профсоюзов (по материалам исследовательских групп ИСИТО).

Принятые	Предложенные
Кемерово	
1. "О социальном партнерстве" 21.10.98 г	«О защите заработной платы». Внесены

²³⁹ Из отчета Самарской исследовательской группы

2. "Об охране труда" 5.11.1997 г.	предложения в областные законы: «О порядке управления государственной собственностью Кемеровской области», «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации», «Об установлении городской черты г. Кемерово», «Об обеспечении прав профсоюзов по контролю за соблюдением законодательства о труде и своевременности выплаты заработной платы», «О профсоюзах, правах и гарантиях их деятельности». «О согласованном уровне жизни» "Об объединении работодателей"
Екатеринбург	
1«О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области» от 23.11.95 г. 2 Областной закон «О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области» от 8.04.97 г. 3 Областной закон «О регулировании оплаты труда в Свердловской области» от 25.06.97 г. 4 Областной закон «Об объединениях работодателей в Свердловской области» от 29.07.96 г. 5 Областной закон «О социальном партнерстве в Свердловской области» от 24.11.95 г.	
г. Москва	
1. «О социальном партнерстве» (22 октября 1997 г.) 2.«О квотировании рабочих мест» (12 ноября 1997 г.). 3. «Об объединениях работодателей» 4. «О занятости населения г. Москвы» 5. «Об охране труда» 6. «О гарантиях профсоюзной деятельности» (1997)	«О порядке определения минимума заработной платы» «О минимальном размере оплаты труда» (МРОТ)
Пермь	
1.«О социальном партнерстве» 2. "Об охране труда "(1996) 3. "Об охране материнства и детства" (1996) 4."О государственной молодежной политике в Пермской области" (1996),	"Об объединениях работодателей в Пермской области" "О защите трудовых прав граждан Пермской области " "О профсоюзах Пермской области " "О трёхсторонней комиссии Пермской

<p>5."О налоге с продаж" (1999), 6."О жилище" (2000)</p>	<p>области по регулированию социально - трудовых отношений и социальной защиты населения" "О тарифном регулировании заработной платы работников Пермской области" "О прожиточном минимуме в Пермской области" "Об адресной социальной помощи в Пермской области".</p>
Самара	
	<p>«Об уровне жизни жителей области и ответственности за его соблюдение»; «О минимальном потребительском бюджете»; «О прожиточном минимуме»; «О регулировании оплаты труда»; «Об охране труда»; «О занятости»; «О социальном партнерстве»; «Об объединении работодателей»; «О защите трудовых прав граждан»; «Об административной ответственности должностных лиц за нарушения законодательства о труде». «О молодежи»</p>
Санкт-Петербург	
<p>1."О системе социального партнерства в Ленинградской области" 2. "Об охране труда" 2. 04. 1998г.</p>	<p>"О региональной потребительской корзине» "О регулировании заработной платы в регионе и ее охране от противозаконной практики" "Об объединениях работодателей, их правах, обязанностях и ответственности", "О тарифной политике" "О жилищной политике СПб" "Расселение коммунальных квартир в СПб" "О государственной службе СПб"</p>
Сыктывкар	
<p>1. "Закон о Северах". В марте 2001 г. Госсовет республики привел местный закон «О государственной службе» в соответствие с федеральным, где работники профсоюзов до 1991 год приравниваются к госслужащим 3. «О социальном партнерстве»</p>	<p>«Об упорядочении применения районных коэффициентов на территории РК», «О социальном партнерстве», «О дополнительной защите трудовых прав граждан в РК» "О регулировании оплаты труда"</p>
Ульяновск	
<p>1.«О социальном партнерстве» 1998 г.</p>	<p>“О защите трудовых прав граждан на территории Ульяновской области” “Об охране труда” "Закон о внесении изменений в Устав</p>

	Ульяновской области “О представлении Федерации отраслевых профсоюзов Ульяновской области права законодательной инициативы”.
--	---

Рассмотрим подробнее эти группы.

1) Согласно уставным целям профсоюзов основным направлением их деятельности должно быть обеспечение защиты прав и интересов наемных работников. Тогда главными должны стать законы, направленные, собственно, на защиту трудовых прав работников. Обратившись к материалам исследования, можно сказать, что проекты таких законов разрабатываются во всех областных федерациях. Представлены самые различные аспекты защиты прав работников. Это законы: "О Регулирование оплаты труда" (Самара), «Об охране труда» (Самара), «О занятости» (Самара); «О защите трудовых прав граждан» (Самара), «Об административной ответственности должностных лиц за нарушения законодательства о труде» (Самара), "О регулировании заработной платы в регионе и ее охране от противозаконной практики" (Пермь), "О тарифной политике" (Пермь), “О защите трудовых прав граждан на территории Ульяновской области, «О минимальном размере оплаты труда» (МРОТ) (Москва), "О регулировании заработной платы в регионе и ее охране от противозаконной практики" (Санкт-Петербург). Все вышеперечисленные законопроекты либо существуют в состоянии разработки, либо находятся на стадии рассмотрения. А если говорить об уже принятых законах, призванных защищать трудовые права работников, то из восьми исследованных регионов такие законы есть только в Свердловской области ("Об охране труда "(1996); «О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области» от 8.04.97 г.; «О регулировании оплаты труда в Свердловской области» от 25.06.97 г.) и Москве (Закон г. Москвы «О квотировании рабочих мест» (12 ноября 1997 г.); «О занятости населения г. Москвы» 1999 г. «Об охране труда» 1999 г.).

2. Правовые акты направленные на защиту всего населения региона. В этом случае профсоюзы представляют общие интересы населения на региональном уровне и в первую очередь слаботзащищенных слоев (малоимущие, пенсионеры и пр.)

Тематика законов, в разработке и принятии которых принимали участие профсоюзы, и которые направлены на защиту прав населения региона представлена очень разнообразно: «Об уровне жизни жителей области и ответственности за его соблюдение» (Самара); «О минимальном потребительском бюджете» (Самара); «О прожиточном минимуме» (Самара); «О молодежи» (Самара); "О прожиточном минимуме в Пермской области"; "Об адресной социальной помощи в Пермской области"; «О порядке управления государственной собственностью Кемеровской области»; «Об установлении городской черты г. Кемерово»; «О согласованном уровне жизни» (Кемерово); "О региональной потребительской корзине» (Санкт-Петербург); "О жилищной политике СПб"; "О концепции целевой программы "Расселение коммунальных квартир в СПб

- Так, в Перми главным приоритетом своей работы юристы правового отдела федерации видят в "глобальных вопросах" - защите социальных интересов населения области: *"Мы сейчас ориентируемся не на индивидуальные проблемы, ведь сейчас задача профсоюзов видится несколько в ином свете... кроме профсоюзов, сказать, что нельзя поднимать коммунальные услуги... Некому... У*

нас коммунальные услуги, мы ещё как-то держим на более-менее сносном уровне только благодаря профсоюзам... Это ведь тоже, это чья заслуга? Только профсоюзы, хотя, казалось бы, сейчас это совершенно не свойственно, это не профсоюзные дела. Ведь наше дело такие чисто трудовые отношения. А коммунальные услуги - это какие трудовые отношения?..." (из интервью с сотрудником правового отдела ОСП).²⁴⁰

Несомненно, работа по защите прав населения региона является необходимой и важной, но не это направление должно быть основным в деятельности профсоюзов, призванных защищать права трудящихся работников.

На наш взгляд, нормотворческую деятельность профсоюзов, представляющую интересы населения всего региона, можно расценить как один из способов усиления политического статуса Федерации в регионе, создание имиджа активного защитника населения, способ укрепления своего авторитета.

3) Основное внимание профсоюзы уделяют пакету законов, касающихся социального партнерства, гарантирующих равноправное участие профсоюзов в социальном диалоге. Самыми насущными, по мнению профлидеров, являются законы «О социальном партнерстве» и «Об объединении работодателей» В имеющихся федеральных законах профсоюзы выделяют отсутствие технологии ответственности за выполнение решений Трехстороннего и отраслевых соглашений на территории регионов и пытаются включить эти вопросы в региональные законодательные акты. Эти законы являются определяющими для работы профсоюзов в рамках взаимодействия с местными властями, в них федерации стараются обеспечить себе правовое поле для собственной деятельности в рамках социального партнерства.

Опираясь на материалы исследования можно сказать, что деятельность профсоюзов в этом направлении является самой продуктивной. В Екатеринбурге и Кемерово приняты региональные законы "О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности", в Москве и Екатеринбурге - законы «Об объединениях работодателей»; в семи из восьми исследованных регионов приняты законы "О социальном партнерстве" (исключение составляет Самара).

Анализируя тематику принятых законов (см. таблицу), можно сказать, что в совокупности при участии профсоюзов было принято 25 законопроектов. 7 из них направлены непосредственно на защиту прав работников, 12 определяют направления работы федераций в рамках взаимодействия с властями, 6 касаются социальной защиты населения региона.

Таким образом, профсоюзы, призванные защищать интересы работников большее внимание уделяют укреплению своего политического статуса в регионе, созданию имиджа активного защитника населения, а главное правовому обеспечению собственной деятельности как региональной структуры.

3. Нужны ли дополнительные законы, регулирующие деятельность профсоюзов?

По мнению работников федераций, нормотворческая деятельность является неотъемлемой и важной частью работы профсоюзов. Активная позиция профсоюзов в законотворческом процессе объясняется, с их точки зрения, необходимостью обеспечения законодательной базы для широко

²⁴⁰ Из отчета о работе федерации Пермской исследовательской группы 10.2001

распространенной в последнее время судебной практики **по защите прав работающих и защитой прав населения региона в целом**. Тем не менее, на первом месте по количеству принятых, оказались те законы, которые регулируют **участие профсоюзов в осуществлении социального диалога**. Объяснить такую ситуацию можно тем, что на данном этапе, законодательная база, обеспечивающая систему социального партнерства в России, ещё находится на стадии формирования и нехватка соответствующих законов является важной проблемой. Необходимость нормотворчества в этом направлении, по мнению работников профсоюзов, обусловлена как несовершенством существующих федеральных законов, регулирующих взаимодействие социальных партнеров, так и полным отсутствием таковых. В первую очередь, профсоюзные лидеры сетуют на отсутствие федерального закона о социальном партнерстве и федерального закона об объединениях работодателей.

В федерациях считают закон о социальном партнерстве необходимым, так как пока нет никаких правовых способов противостоять уклонению от ведения переговоров и заключения соглашений со стороны исполнительных органов власти и органов местного самоуправления. Слабое развитие законодательной базы социального партнерства является одной из основных причин, сдерживающих развитие этих отношений: *"Мы ждём закон "О социальном партнёрстве" российский - его нет до сих пор. Положение о трёхсторонней комиссии - проект давно есть, тоже не принят. Даже "Положение о трёхсторонней комиссии" было бы принято, было бы легче... там было бы сказано об ответственности каждой стороны. Вот эти вопросы, конечно, нужны, но эти законы почему-то не принимаются"* (из интервью с зав. социально-экономическим отделом Пермского облсвопрофа).

Особой проблемой является отсутствие федерального закона о работодателях, а, следовательно, и отсутствие понятия "работодатель" на федеральном уровне, тем более понятия "работодатель бюджетной сферы". По мнению профсоюзов, эта законодательная брешь непосредственно влияет на эффективность социального партнерства.

Например, работники ульяновской федерации убеждены, что областной статус закона дает преимущество профсоюзам в работе с руководителями предприятий, которые привыкли "исполнять все под козырек" и боятся взять на себя лишнюю ответственность. Таким образом, закон должен выступать инструментом установления партнерских отношений с нерадивым работодателем.

В сложившейся ситуации профсоюзы пытаются своими силами активизировать восполнение правового пробела и разрабатывают собственные законодательные акты. Как уже говорилось выше, в большинстве регионов при непосредственном участии профсоюзов уже приняты местные законы о социальном партнерстве.

С другой стороны, опираясь на имеющиеся законы, возможно строить договорные отношения, тем более, что основа для этого есть уже сейчас. Ещё в начале 90-х годов в России были расширены правовые основы для развития договорного регулирования трудовых отношений на разных уровнях. Было оформлено определённое правовое поле для ведения переговоров на разных уровнях. Были изданы законы, в которых обозначены основные понятия и условия для ведения социального диалога:

- Профсоюзам дано право инициации договорных отношений (Закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"²⁴¹; закон "О коллективных договорах и соглашениях"²⁴²).
- Определены виды и субъекты трехсторонних отношений. (Закон "О коллективных договорах и соглашениях" с последующими изменениями и дополнениями от 11 марта 1992 г.²⁴³; закон "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений" от 1 мая 1999 г.)
- Определен характер отношений (Закон "О коллективных договорах и соглашениях"²⁴⁴; закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 г.²⁴⁵; закон "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений").
- Определена ответственность сторон (Закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"²⁴⁶; закон "О коллективных договорах и соглашениях"²⁴⁷; закон "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений"; закон "О порядке разрешения коллективных трудовых споров" от 23 ноября 1995 г.).

Помимо вышеназванных законов, призванных регулировать деятельность профсоюзов в процессе осуществления социального диалога, на федеральном уровне приняты законы, которые определяют отношения профсоюзов с исполнительной и законодательной властями: "Об общественных объединениях";

"Об акционерных обществах"; "О некоммерческих организациях".

В нашем исследовании есть примеры того, как федерации, несмотря на отсутствие региональных законов, всё же выстраивают деятельность по осуществлению социального диалога, руководствуясь наличием существующих федеральных законов.

Так, в Самаре, единственном регионе, где не принят региональный закон о "Социальном партнерстве" в рамках социального партнерства был создан Союз работодателей Самарской области (СРСО).

- Создание СРСО позволило в соответствии с Законом РФ «О коллективных договорах и соглашениях» сформировать постоянно действующий орган - Областную Трехстороннюю Комиссию по регулированию социально-трудовых

²⁴¹ Гл. II Ст. 13 Право профсоюзов, первичных профсоюзных организаций на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением;

²⁴² Гл. III Ст. 10 Право на принятие решения о необходимости заключения коллективного договора.

²⁴³ Глава IV Ст. 18 Виды соглашений; Ст. 19 Участники соглашений; Ст. 20 Порядок и сроки разработки и заключения соглашения; Ст. 21 Содержание соглашений; Глава I Ст. 2 Основные понятия; Ст. 4 Основные принципы заключения коллективных договоров и соглашений.

²⁴⁴ Глава II Ст. 6 Право на ведение переговоров; Ст. 7 Порядок ведения переговоров; Ст. 8 Разрешение разногласий.

²⁴⁵ Глава I Ст. 5 Независимость профсоюзов; Гл. II Ст. 14 Право профсоюзов на участие в урегулировании трудовых споров; Ст. 15 Отношения с работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государственной власти, органами местного самоуправления.

²⁴⁶ Гл. II Ст. 13 Право профсоюзов, первичных профсоюзных организаций на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением; Ст. 19 Право профсоюзов на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде.

²⁴⁷ Гл. IV Ст. 24 Контроль за выполнением соглашений; Гл. V Ответственность Ст. 25, 26, 27, 28.

отношений и начать подготовку первого Областного Трехстороннего соглашения (на 1997 год). 16 февраля 2001 было заключено городское соглашение по регулированию социально-трудовых отношений на 2001-2002 г. между Администрацией г. Самары, Самарским городским отделением Союза работодателей Самарской области и Федерацией профсоюзов Самарской области.

Одновременно можно привести примеры, когда, несмотря на наличие областного закона о социальном партнерстве, в регионе могут быть так и не созданы органы социального партнерства.

Например, в Ульяновске, где региональный закон о социальном партнерстве был принят в 1998 году, до сих пор не создана городская Трехсторонняя комиссия и не принято городское Трехстороннее соглашение.

Таким образом, жалобы на отсутствие достаточной правовой базы можно трактовать как признание профсоюзами собственной слабости в построении договорных отношений на региональном уровне и попытку преодолеть эту слабость путем восстановления своей традиционной формы как государственной структуры. Стремление принять дополнительные законы, регулирующие вопросы взаимодействия сторон в социальном партнерстве ни что иное, как желание получить административные ориентиры, четко оговаривающие обязанности работодателя, и, в конечном счете, предусматривающие ответственность государства, а не социальных партнеров за осуществление социального диалога.

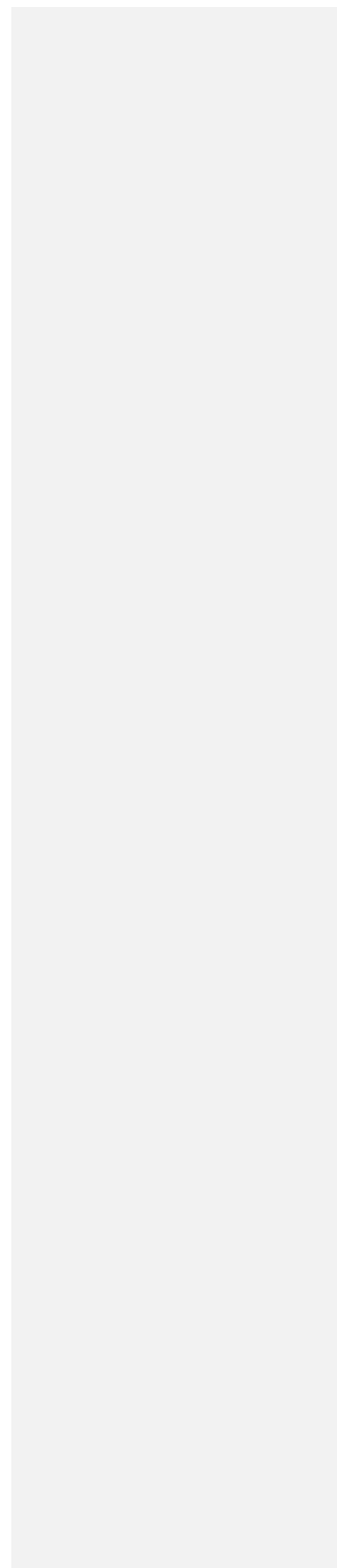
Заключение

Несмотря на заявления профсоюзов об активном участии в законотворческом процессе на региональном уровне, результативность этой деятельности довольно низкая, похвастаться наличием разработанных, инициированных и, самое главное, принятых законов могут далеко не многие федерации. Утверждение о том, что юридически оформленное право законотворческой инициативы положительно влияет на результативность нормотворчества, пока не находит подтверждения. Скорее количество принятых законов зависит от степени интегрированности профсоюзов в региональные властные структуры. На данном этапе профсоюз не являет собой значительную самостоятельную силу, для того чтобы к нему в достаточной степени прислушивалась исполнительная и законодательная власти. Добиваясь юридического признания участия в законотворческой деятельности, профсоюзы пытаются создать институционализированные механизмы взаимодействия с властями и работодателями, привлечь внимание к собственной деятельности, для того чтобы вести диалог с работодателем, опираясь на авторитет государства, попытка со стороны профсоюзов восстановить в традиционной форме свою роль в административной структуре общества.

Правовая база для осуществления социального диалога создана, законов хватает, но не хватает механизмов реализации. В настоящее время в системе социального партнерства профсоюзы не являются весомой стороной, и принятие законов, регулирующих эти отношения на региональном уровне - попытка институционализации профсоюза как полноправного партнера социального диалога. Принимая областные законы, направленные на организацию взаимодействия федераций с исполнительной властью, профсоюз создаёт механизм участия государства в этой деятельности, стремится

²⁴⁸ Из отчета о работе федерации Самарской исследовательской группы 10.2001

разделить с государством ответственность за осуществление социального партнерства.



*И.А. Германов
ИСИТО (г. Пермь)*

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ТРЕХСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНО- ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Современная история становления института социального партнерства в России насчитывает уже 10 лет. В настоящее время понятия "социальный диалог", "партнерство", "соглашение" стали привычными и широко употребляемыми как в научной среде, так и в среде широкой общественности. В течение прошедшего десятилетия в стране были созданы правовые основы функционирования указанного социального института, сформировались специфические механизмы, регулирующие отношения сторон, накоплен опыт взаимодействия между ними. Сложившаяся к настоящему времени система взаимоотношений между сторонами диалога внешне имеет все признаки современного процесса регулирования социально-трудовых отношений в том виде, в котором они существуют в Западных странах, где механизмы социального партнерства действуют уже течение нескольких десятилетий. С 1992 года на Федеральном уровне довольно активно действует Российская трехсторонняя комиссия, проводятся переговоры и консультации между представителями государства, работодателей, профсоюзов. По данным информационного сервера Правительства РФ, с 1992 года Комиссией подготовлено к заключению 8 Генеральных соглашений. По состоянию на 1 ноября 2001 года за этот период на 119 заседаниях Комиссии рассмотрено более 350 вопросов, связанных с заключением генеральных соглашений, контролем за их выполнением, экспертизой проектов законодательных актов, федеральных программ, решений федеральных органов исполнительной власти, предотвращением коллективных трудовых споров и конфликтов. Проведено свыше 300 заседаний рабочих групп [11].

Начавшись сверху, процесс институционализации механизмов социального диалога постепенно распространился на большинство российских территорий. Материалы нашего проекта показывают, что развитие институтов партнерства на национальном уровне и в отдельных регионах шло неравномерно. Так, в Ленинградской, Пермской, Свердловской областях совместные органы были созданы в самом начале 90-х годов, а первые соглашения подписаны в 1991 году. В других регионах этот процесс шел несколько медленней. Например, в Самарской области первое соглашение было подготовлено лишь в 1994 г., а в Кузбассе - в 1998 г.²⁴⁹ Тем не менее, к концу 2001 года региональные трехсторонние комиссии были сформированы и работали на постоянной основе уже в 76 субъектах РФ [11].

Одной из основных форм социального партнерства в России, как и во многих других странах, являются переговоры и заключение сторонами различных соглашений. Сформировавшаяся в России система соглашений имеет сложную многоуровневую структуру. В соответствии с существующим законодательством, в зависимости от сферы компетенции заключаются генеральное, региональные и территориальные соглашения, устанавливающие общие принципы регулирования социально-трудовых отношений,

²⁴⁹ В Кемеровской области были широко распространены тарифные соглашения, первые из которых были заключены в самом начале 90-х годов.

соответственно, на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и в отдельных административно-территориальных образованиях; отраслевые (межотраслевые) тарифные, а также профессиональные соглашения, устанавливающие нормы оплаты и другие условия труда, социальные гарантии и льготы для работников определенной отрасли (отраслей) либо профессиональной группы на уровне Федерации в целом, либо отдельных территорий (Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях», ст. 18). По мере развития системы партнерства количество различного рода соглашений увеличивается. Так, в 2000 году действовали 77 региональных (в 1992 году – 59), 59 отраслевых и межотраслевых (1992 – 53), 963 территориальных соглашений (1997 – 466) [11; 15, С.127].

Однако наличие формальных механизмов партнерства еще не определяет их эффективность в урегулировании интересов сторон. По точному замечанию Ф. Хоффера, «словарь тред-юнионизма западного типа и социального партнерства, легко пересекает границы, чего нельзя сказать о практической стороне дела. В результате имеются те же институты, что и в промышленно развитых странах с рыночной экономикой, люди употребляют те же выражения, но говорят они о совершенно разных вещах» [17, С.9]. Формы и содержание социального диалога на различных уровнях неоднократно становились предметом анализа и критики в научной литературе²⁵⁰. В то же время, на наш взгляд, региональный уровень партнерства в работах освещен недостаточно. В данной статье автор анализирует такой «продукт» социального диалога, как региональные трехсторонние соглашения (далее по тексту РТС). Эмпирическую базу исследования составили соглашения, подписанные в восьми субъектах РФ, а также данные, собранные в 1999-2001 г.г. участниками проекта Института сравнительных исследований трудовых отношений²⁵¹.

Западный опыт показывает, что предметом договоренностей между сторонами социального диалога может быть самый широкий круг вопросов²⁵². Соответственно, судить об эффективности договоров можно судить с разных позиций. Однако в данной работе нас будет интересовать, каким образом в соглашениях представлены социально-трудовые интересы населения территории. В статье мы попытаемся раскрыть два основных проблемных вопроса. Первый связан с определением сфер социально-трудовых отношений, которые попадают под регулирование соглашениями рассматриваемого нами уровня. На наш взгляд, позиция РТС в структуре институтов социального

²⁵⁰ См., напр.: Борисов В. Социальное партнерство в России: специфика или подмена понятий? // Социологические исследования. 2001. № 5. С.56-67.; Комаровский В. Федеральный уровень системы социального партнерства / Социальный диалог в России. Вып. 4. Издание бюро МОТ, М., 1999. С. 56-64.; Кириченко О.А., Кудюкин П.М. Первые шаги социального партнерства в России // Политические исследования. 1993. № 1. С. 130-135.; Хоффер Ф. От авторитарного монолога – к социальному диалогу // Там же, С. 6-17.; Тюрина И. Проблемы становления социального партнерства в России / Профсоюзное пространство современной России / Под ред. В. Борисова, С. Кларка. М.: ИСИТО. 2001, С. 204-223. и др.

²⁵¹ Исследовательский проект «Деятельность профсоюзов в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство и политическое представительство». Руководитель проф. С. Кларк (Великобритания). Проект выполнен при финансовой поддержке ESRC и INTAS исследовательскими группами в Екатеринбурге, Кемерово, Москве, Перми, Самаре, Санкт-Петербурге, Сыктывкаре, Ульяновске.

²⁵² Например, в Австрии воздействие социальных партнеров охватывает практически все аспекты экономической и общественной жизни, в частности, вопросы квалификации работников, государственного финансирования и бюджетных ограничений, экономического развития, демографических процессов и социальной защиты [16, С. 65].

партнерства предполагает отражение ими социальных интересов в двух основных областях. Первые возникают на базе отношений работник - работодатель и касаются вопросов условий, оплаты и охраны труда, социально-бытовых, трудовых льгот и гарантий. Группироваться они могут по отраслевому или профессиональному признаку, их носителем выступают наемные работники, занятые на предприятиях и в организациях региона. Вторая «группа интересов» формируется не на основе отраслевой или профессиональной принадлежности, а на основе системы территориального расселения. Их фокусом являются условия проживания на конкретной территории: состояние социальной инфраструктуры, основные параметры социальной политики в регионе и т.п. Носителем интересов в данном случае являются все члены региональной социально-территориальной общности, т.е. как занятое, так и незанятое население. Первую группу интересов мы будем обозначать как «социально-трудовые», вторую – как «социально-территориальные» интересы. Такое разделение создает основу для анализа сходств и различий в направленности соглашений, подписываемых в различных регионах.

Второй вопрос связан с анализом собственной роли региональных соглашений в регулировании выделенных нами сфер социальных отношений. Принято считать, что государство устанавливает, контролирует и гарантирует соблюдение минимальных норм, показателей уровня жизни, условий и оплаты труда, социальной защиты населения. Как правило, это отражено в законах. Задача социальных партнеров видится в согласовании вопросов, выходящих за рамки законодательства. При этом каждый уровень соглашений должен дополнять, развивать и конкретизировать как установленные законом нормы, так и положения соглашений вышестоящего уровня. С точки зрения поставленной задачи интересен и характер такого рода «приращений». На наш взгляд, о регулирующем воздействии любых соглашений можно говорить лишь в том случае, когда существуют измеряемые показатели оценки исполнения принятых сторонами обязательств, а также реальные механизмы ответственности за несоблюдение условий договоров. Таким образом, проанализировав РТС с точки зрения наличия и характера положений, развивающих уже существующие урегулирования (законодательные нормы, нормы Генерального соглашения), мы сможем судить о роли региональных соглашений в вертикали институтов социального партнерства.

Первый взгляд на содержание РТС создает впечатление масштабности документов в плане широты охвата ими различных аспектов региональной жизни. В преамбуле одного из соглашений указывается, что оно является *«одним из важнейших инструментов установления гражданского согласия в обществе»* [8]. Действительно, соглашения предусматривают взаимные обязательства по большинству направлений социальной и экономической жизни территории. Группируются они по нескольким разделам: «Экономическая политика», «Занятость населения и развитие рынка труда», «Охрана труда», «Оплата труда», «Социальная защита населения», «Развитие социального партнерства». Рассмотрим, каким образом в этих разделах отражены интересующие нас интересы.

Занятость населения и развитие рынка труда

Анализ текстов соглашений показал, что указанный раздел очерчивает лишь общие рамки политики сторон социального диалога в этой сфере,

обязательства сторон выглядят довольно абстрактно. Так, за **администрацией** закрепляется разработка программ содействия занятости населения, целью которых должно стать сдерживание уровня безработицы и стабилизация рынка труда; осуществление мер стимулирования работодателей к расширению производства и созданию новых рабочих мест; развитие общественных работ; меры, ограничивающие приток в регион рабочей силы извне²⁵³ и т.п. При этом какие-то качественные или количественные показатели, описывающие основные параметры этих программ и дающие возможность контролировать степень исполнения принятых обязательств, а также сроки их выполнения в обследованные региональные соглашения не вносились. Более конкретными выглядят лишь договоренности сторон в Москве, Курганской, Ленинградской областях и республике Татарстан, которые включили в себя соглашение не допустить превышения определенного уровня официально регистрируемой безработицы.

Обязательства **работодателей** в этом разделе практически не выходят за рамки, предусмотренные федеральным законодательством. Чаще всего дублируются положения ст. 25 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации", а именно: обязательства работодателя информировать службу занятости о предполагаемых высвобождениях и имеющихся вакансиях; обеспечение квот рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, либо внесение компенсаций в случае невыполнения установленной квоты; создания условий переобучения и переподготовки кадров, обеспечение права работников, подлежащих высвобождению, на первоочередное занятие вакансий на вновь создаваемых рабочих местах и т.п. Исключения составляют положения соглашений, предусматривающие участие работодателей в частичном финансировании обучения и подготовки специалистов (Свердловская, Кемеровская области); обязательства по недопущению вынужденных простоев и отпусков без сохранения зарплаты (Пермская область). В Кузбассе выделяются положения, направленные на защиту молодежи на рынке труда: работодатели берут на себя обязательства принимать на производственную практику и учащихся учебных заведений профессионального образования, организовывать стажировку выпускников, обеспечивать замещение не менее 20% вакантных должностей молодыми специалистами.

Охрана труда

Раздел определяет общие подходы к регулированию отношений в области охраны труда на предприятиях и в организациях региона. Анализ документов показал, что распределение ответственности сторон соглашений и фактическое наполнение обязательств практически не отличаются от принятого законодательством РФ разделения полномочий и обязанностей между государственными органами власти и работодателями. Так, за **административными органами** закрепляются обязательства по реализации мероприятий по охране труда, предусмотренных федеральными программами; разработка территориальных целевых программ улучшения условий и охраны труда; организация обучения специалистов по охране труда; а также различные

²⁵³ Так, например, региональные соглашения Самарской, Свердловской, Курганской областей, республики Татарстан предусматривают приоритетное право на занятие вакантных рабочих мест гражданам, постоянно проживающим на территории области, в Ленинградской, Пермской, Свердловской и Кемеровской областях оговариваются мероприятия, ограничивающие использование иностранной рабочей силы.

контрольные функции: экспертиза условий труда при проектировании и строительстве новых и реконструкции действующих производственных объектов (Курганская, Пермская, Ульяновская области), контроль за качеством проведения аттестации рабочих мест по условиям труда (Кемеровская, Курганская, Пермская, Свердловская области), сертификация работ по охране труда (Кемеровская область) и др.

Обязательства **работодателей** в этом разделе также практически дублируют требования законодательства. Так, в Свердловской области пять из шести пунктов Соглашения в этом разделе повторяют положения Закона РФ "Об основах охраны труда в Российской Федерации". Схожая ситуация и в других регионах. В Курганской области пять пунктов из семи совпадают с законодательными нормами, Пермской - восемь из двенадцати, Самарской - оба пункта, в Ульяновской области и Татарстане - четыре из семи. В соответствии с законодательными нормами, воспроизведенными в обследованных соглашениях, на работодателей возлагается: проведение аттестации рабочих мест; организация обучения и инструктажа по охране труда и технике безопасности; проведение за счет собственных средств медицинских осмотров работников безопасных условий и охрану труда; обеспечение обязательного социального страхования работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; обеспечение работников спецодеждой и индивидуальными средствами защиты и т.п. Более того, собранные материалы показывают, что часто в соглашения включаются положения, обязывающие работодателей исполнять существующие законодательные нормы. Например:

"Осуществлять... выполнение Закона РФ "Об основах охраны труда в Российской Федерации"... [8, п.1.4.10]... и других нормативных актов по охране труда..." [7, п.109];

"...обеспечить соблюдение нормативных и правовых актов по охране труда... создавать необходимые условия для осуществления контроля за соблюдением нормативных актов о труде и охране труда" [5, п. 2.11; 7, п.109; 3, п.5.24; 8, п.1.4.10];

"...Предусмотреть в коллективных договорах мероприятия по улучшению условий и охраны труда с финансированием в размере не менее установленного ст. 19 закона РФ "Об основах охраны труда в РФ"" [9, п.6.15, п.5.9; 7, п.111; 3, п.5.24];

"...обеспечить правомерность и полноту предоставляемых льгот и компенсаций... в порядке и в сроки, предусмотренные законодательством" [8, п.1.4.14].

Среди пунктов действительно расширяющих права работников в сравнении с уже существующими нормами необходимо выделить обязательства, взятые на себя работодателями Кузбасса по обеспечению работников, занятых во вредных и тяжелых условиях труда бесплатным профилактическим питанием и предоставлении работникам, работающим в холодное время года на открытом воздухе дополнительных перерывов [3, п.п. 5.14., 5.22.], пункт соглашения принятого в Татарстане, предусматривающий выделение работодателями фиксированного уровня средств на охрану труда [2, п.82], а также норму Московского соглашения, в соответствии с которой на предприятиях и организациях вводятся специалисты по охране труда [5; п. 2.20].

Оплата труда

Содержание раздела условно можно разделить на две части: обязательства сторон в отношении работников бюджетной и небюджетной сферы. Подобное разделение вполне соответствует сложившемуся в результате приватизации разграничению экономической компетенции в секторах общественного производства между государством и частным капиталом. Что касается категории трудящихся бюджетных организаций, то документы обычно включают в себя два основных момента. Во-первых, **обязательства администрации** по своевременной выплате заработной платы. Во-вторых, положения, предусматривающие периодическое повышение заработной платы (ориентиром при этом часто выступает средний уровень оплаты труда в промышленности). Однако в текст соглашений соответствующие пункты зачастую входят в редакции, фактически ни к чему не обязывающей органы власти. Например, в Пермской области в документе было закреплено поэтапное повышение заработной платы бюджетникам, *"имея конечной целью приближение (выделение И.Г.) его к концу действия соглашения к уровню месячной заработной платы по области"* [8, п. 1.2.2.]. Схожая ситуация и в других регионах. В Ульяновской области обязательства властных органов по этому пункту выглядят следующим образом: *"администрация рассматривает вопрос (выделение И.Г.) о возможности приближения размера заработной платы работников бюджетной сферы к уровню оплаты труда в промышленности области..."* [9, п. 3.6.]. В Татарстане и Самарской области индексация зарплаты работников бюджетных организаций ставится в зависимость от экономических возможностей региона [2, п.31.; 6, п.2.3.]. Лишь в Санкт-Петербурге и Москве администрация взяла на себя обязательства сохранить в существующих размерах доплаты работникам бюджетной сферы.

Попыткой создания механизма, обеспечивающего выполнение соглашения в этом разделе можно считать "защиту" бюджетных средств, предусмотренных для выплаты зарплаты работникам социальной сферы. Например, один из пунктов Кемеровского соглашения закрепляет обязательство администрации направлять не менее 40% доходов бюджета на обеспечение своевременной выплаты заработной платы указанной категории работников [3, п. 4.9.]. В Свердловской области стороны вносят предложение при формировании бюджета предусмотреть уровень оплаты труда бюджетников не ниже 60% зарплаты в промышленности [7, п.87]. В Прикамье соглашение предусматривает направление половины дополнительных доходов, собранных в области, на повышение заработной платы в бюджетной сфере [8, п. 39].

Значительная часть **обязательств работодателей**, касающихся заработной платы работников небюджетного сектора, тесно согласуется с нормами, определенными Генеральным соглашением. Анализ показал, что стороны социального диалога на региональном уровне заимствуют как конкретные формулировки этого документа²⁵⁴, так и определенные им ориентиры политики в сфере оплаты труда. Так, практически во всех обследуемых регионах работодатели обязались не допускать задержек заработной платы и нетрадиционных форм ее выплаты без согласия работников. Задача *"осуществления комплекса мер по поэтапному приближению*

²⁵⁴ Например, соглашения Ульяновской области, республики Татарстан копируют преамбулу раздела "Оплата труда" определяя в качестве совместной цели *"проведение согласованной политики по обеспечению роста реальной заработной платы, восстановлению ее роли в достижении высокопроизводительного труда, формировании доходов населения"*

минимального размера оплаты труда к величине прожиточного минимума" [1, Раздел 2, п.4] нашла отражение в соглашениях принятых в Москве, республике Татарстан, Кузбассе, Курганской, Пермской, Ульяновской, Свердловской областях. В первых четырех территориях стороны договорились достичь минимального уровня оплаты труда не ниже прожиточного минимума, в Ульяновской и Свердловской областях, соответственно, 80 и 70% от этого уровня.

Лишь в некоторых регионах положения Генерального соглашения, включенные в РТС, конкретизируются. Так пункт ГС об увеличении гарантированной части оплаты труда в Кемеровской, Свердловской, Пермской, Ульяновской областях получил уточнение, в том, что работодатели обязались установить долю тарифа в фонде оплаты труда не менее 50% [3, п. 4.14; 7, п. 88; 8, п. 1.2.1; 9, п. 3.8.3.], а в Ленинградской области не менее 70% [4, Приложение 2, п. 15]. Положение о периодической индексации зарплаты в соответствии с уровнем инфляции уточнено в соглашениях Кемеровской и Пермской областей в отношении сроков пересмотра размеров тарифной ставки (ежеквартально), а пункт о регулировании соотношения в размерах оплаты труда руководителей и работников конкретизирован в Кузбассе. Здесь установлено, что указанная разница между максимальным и минимальным уровнем заработной платы не может быть больше 15 раз.

Социальная защита населения

Во всех обследованных регионах указанный раздел является наиболее объемным и разнообразным по содержанию включенных в него положений. Обязательства органов власти, которые в этом разделе являются преобладающими во всех изученных случаях, включают в себя разнообразные мероприятия, направленные на обеспечение социальных прав и гарантий жителей соответствующей территории. Условно их можно разделить на четыре группы. Во-первых, - это обязательства по обеспечению прав и гарантий, предусмотренных федеральным законодательством. Поскольку реализация ряда федеральных законов частично финансируется из региональных бюджетов, стороны социального диалога вносят соответствующие пункты в обязательства администрации. В частности, в нормы соглашений входит выделение из бюджета необходимых средств для финансирования установленных законодательством льгот²⁵⁵ (Кемеровская, Курганская, Пермская, Самарская области, Республика Татарстан); обеспечение программ государственных гарантий по бесплатной медицинской помощи населению (все изученные регионы кроме Самарской области), сохранение гарантий на получение гражданами бесплатного образования (Пермская, Ульяновская область) и др. Во-вторых, обязательства администрации по разработке и осуществлению различных социальных программ регионального уровня. В-третьих, меры, направленные на обеспечение доступности социально значимых видов товаров и услуг: регулирование соответствующих цен и тарифов (все обследованные регионы кроме Самарской и Ленинградской областей), сохранение существующей сети учреждений социального обслуживания населения и

²⁵⁵ Упомянуты, в частности, финансирование льгот, установленных Законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных, общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования», льготы работникам бюджетных организаций на селе при оплате жилья и коммунальных услуг и др.

контроль за их закрытием и перепрофилированием (Кемеровская, Самарская, Свердловская, Ульяновская области). Наконец, к четвертой группе можно отнести обязательства органов исполнительной власти по реализации самых различных мероприятий в сфере социальной политики: предоставление дополнительных льгот отдельным категориям населения, выделение средств на строительство конкретных социальных объектов, обеспечение детского отдыха и оздоровления и т.п. Конкретное содержание соответствующих пунктов соглашений существенно различается от региона к региону. Именно здесь наиболее ярко проявляется ориентированность соглашений на решение конкретных социальных проблем территории. Наиболее яркий пример – соглашение Москвы, содержащее наибольшее число положений, предусматривающих различные меры социальной поддержки жителей.

Общим для всех проанализированных соглашений является то, что по подавляющему числу пунктов обязательств органов власти фактически отсутствуют конкретные, измеряемые показатели. Чаще всего предусматривается *«выделение необходимых средств...»*, *«обеспечение выполнения...»*, *«осуществление мер...»* и т.п. Лишь в Московском соглашении стороны договорились о выделении на финансирование социальной сферы не менее 38% расходов бюджета [5, п.3.8], в Курганской области указана минимальная сумма, выделяемая на осуществление обязательств региональных властей по реализации мер, предусмотренных федеральными законами [10, п. 4.11]; в Москве, Кемеровской, Пермской областях и Республике Татарстан сторона администрация обязалась обеспечить программу государственных гарантий по обеспечению бесплатной медицинской помощи на уровне не ниже предыдущего года [5, п. 3.10; 2, п.111; 3, 6.33; 8, п. 1.1.6]. Часто в региональных соглашениях обязательства органов исполнительной власти увязываются с соответствующими статьями в региональных бюджетах. Таким образом, определение объемных показателей по обязательствам администрации передается в ведение соответствующих органов законодательной власти, которые и формально, и реально не являются участниками социального диалога.

Обязательства работодателей в разделе «Социальная защита населения» во всех обследованных регионах ограничиваются всего несколькими пунктами. Среди них выделяются сохранение имеющихся социальных объектов (детских лагерей, оздоровительных центров, общежитий, баз отдыха и т.п.), обязательства по включению в коллективные договоры предприятий различных мер социальной поддержки работников; практически по все соглашения включены пункты, предусматривающие своевременность внесения работодателями налогов, платежей и страховых взносов в бюджетные и внебюджетные фонды, а также перечисления профсоюзам средств на осуществление спортивной и культурно-массовой работы.

Таким образом, рассмотрение содержания проанализированных РТС позволяет сделать вывод, что, несмотря на весьма широкий спектр вопросов, включенных в указанные соглашения, собственную роль этих договоров в регулировании социальных интересов существенной назвать нельзя. Это заключение связано с несколькими основными моментами. Во-первых, в рассмотренных документах преобладают положения, дублирующие уже существующие нормы, закрепленные либо на уровне законодательства, либо на уровне ГС. Как результат – дефицит положений, расширяющих рамки прав и гарантий граждан в сравнении с существующими урегулированиями. Во-вторых, фокус соглашений

смещается в сторону защиты социально-трудовых прав работников бюджетной сферы и социально-территориальных интересов населения регионов. В-третьих, в соглашениях доминируют довольно абстрактные формулировки, фактически, ни к чему не обязывающие стороны. Отсутствие измеряемых показателей в обязательствах существенно затрудняет контроль за соблюдением договоренностей, значительно снижает степень регулирующего воздействия соглашений на сферы социально-трудовых отношений и позволяет рассматривать их не более чем как «декларации о намерениях».

Попробуем разобраться, почему соглашения по-прежнему страдают теми же проблемами, которые отмечались на самом раннем этапе становления в нашей стране институтов трипартизма. На наш взгляд, ответ необходимо искать в реальном состоянии сторон переговорного процесса.

Администрация

Известно, что в России развитие социального партнерства начиналось по команде исполнительной власти и сверху вниз. По выражению одного из авторов: *«здание строили с крыши, исходя не из реальных общественных задач и потребностей, а не очень продуманно имитируя зарубежные образцы, все это заложило пороки, становившиеся все более очевидными со временем»* [14]. В отличие от западных стран, где государство выполняет чисто посреднические функции во взаимодействии работодателей и представителей работников, в России властные органы играли и играют доминирующую роль в этом взаимодействии. Согласно собранному в ходе проекта данным, позиция региональных властей по отношению к социальному диалогу практически полностью определяет основные черты его развития. Подтверждается это в частности тем, что смена власти порой приводит к существенным корректировкам характера социального диалога. Происходит это даже в тех территориях, где традиции партнерства имеют довольно глубокие корни. Например, исследователи из Санкт-Петербурга отмечают, что каждое изменение в руководстве Администраций, назначение новых Координаторов трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений отбрасывает социальное партнерство назад, а то и полностью парализует его на некоторое время ²⁵⁶. Схожие оценки встречаем и в Пермской области. Здесь после смены команды губернатора один из экспертов обрисовал довольно пессимистичную перспективу развития партнерства: *«Ждем мы, конечно, изменений... Знаете ведь как выборы прошли. Пока особо ничего, но мы все равно ждем. Что-то должно измениться»* ²⁵⁷.

Во всех обследованных регионах властные структуры осуществляют материально-техническое и организационное обеспечение функционирования систем социального партнерства, фактически выступают гарантами участия в партнерстве работодателей, являются главной движущей силой развития переговорного процесса на территории области. По мнению некоторых авторов, активная позиция государственных органов на начальном этапе становления партнерских институтов оправдана и даже необходима [17, С.14-15], однако в регионах

²⁵⁶ Федерация профсоюзов Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Исследовательский отчет. Санкт-Петербург, 2001.

²⁵⁷ Из интервью с сотрудником областного совета профсоюзов

собран целый ряд примеров, когда властные структуры, заявляя о своей приверженности принципам социального диалога, на практике ими откровенно пренебрегают. Естественно, это ни коим образом не способствует развитию отношений сотрудничества между участниками партнерства. Например, в Санкт-Петербурге администрацией были проигнорированы договоренности с профсоюзами по поводу регулирования тарифов на топливно-энергетические ресурсы. В Пермской области в 2000 году была предпринята попытка отказаться от исполнения условий одного из пунктов регионального соглашения²⁵⁸. В Кузбассе сложилась ситуация, когда областная администрация не представила сторонам свой отчет по итогам соглашения на 1998-2000 г.г. Здесь же поправки, внесенные в проект нового соглашения работодателями, обсуждались уже после его подписания лишь потому, что «не было времени на согласование»²⁵⁹; план работы по новому соглашению был разработан региональными властями лишь спустя 10 месяцев после его подписания. В Екатеринбурге представителей профсоюзов иногда «забывают пригласить» на обсуждение вопросов, касающихся социально-трудовых интересов работников²⁶⁰. В Самаре предложения профсоюзов о внесении изменений в региональное соглашение (возможность такой процедуры предусмотрена законодательством) были отклонены, поскольку Главное управление труда обл администрации сочло, что «вопрос не столь важен, поэтому не надо ничего пересматривать, а по предложенным пунктам вести переговоры при подготовке Соглашения на следующий срок»²⁶¹.

При анализе этих и других подобных примеров складывается впечатление, возможно ошибочное, что властные структуры в большей степени заинтересованы в существовании «декораций» партнерства, чем в развитии истинного сотрудничества во взаимоотношениях с профсоюзами и работодателями. Если принять эту гипотезу, становится понятно, почему результаты переговорного процесса, закрепляемые в соглашениях, имеют такой вид. Включая «требования» сторон в свои обязательства, администрация отдает определенную дань уважения партнерам: видите,

²⁵⁸ Соглашение предусматривало выделение половины незапланированных доходов бюджета на повышение заработной платы работникам социальной сферы (п. 39). При подведении итогов исполнения областного бюджета за первое полугодие 2000 г. оказалось, что доходы превышают запланированный уровень примерно на 19%. Воспользовавшись этим, областной совет профсоюзов потребовал повышения заработной платы бюджетникам на 20% с 1 июля и еще на 20% с 1 октября. Позиция обл администрации - исключить п. 39 и повысить зарплату только один раз - с 1 октября. (Подробнее см.: Пермский областной совет профсоюзов. Исследовательский отчет. Пермь, 2001.)

²⁵⁹ По данным Кемеровских исследователей, после создания проекта соглашения он был выслан в адрес работодателей. Обычная практика была такой, что руководители крупных предприятий подписывали предложенный документ, и соглашение вступало в силу. Однако на сей раз работодатели выработали собственные предложения по проекту. Поскольку две другие стороны стремились успеть заключить соглашение до ухода губернатора в отставку, было решено подписать документ без учета предложений работодателей, с условием, что позже они будут обсуждаться и войдут в него в качестве приложений.

²⁶⁰ Речь идет о подготовке постановления Правительства Свердловской области по квалификационным категориям работников бюджетной сферы. По словам эксперта – сотрудника областной федерации, представители профсоюзов участвовали лишь в согласовании этого документа на этапе его подписания, поскольку их «забыли» включить в состав рабочей группы. Два из четырех внесенных профсоюзами предложений включены не были. В результате, после выхода постановления обком образования направил протест прокуратуре.

²⁶¹ Федерация профсоюзов Самарской области. Исследовательский отчет. Самара, 2001.

мы с вами советуемся, прислушиваемся к вашему мнению. В то же время, поскольку органы власти не идут на то, чтобы каким-то образом конкретизировать свои обязательства, за ними остается большая «свобода маневра» по их исполнению. Вполне естественно, что такая ситуация вызывает неудовлетворенность партнеров, которая звучала и в экспертных интервью: «Трехстороннее – это как поплавок – он всем выгоден... Я не против трехстороннего, но сотни требований записывают, а выполняют – всего несколько. Заключили соглашение и все – никто ничего не делает. А если бы не было соглашения? Не делалось бы то же самое?»²⁶².
Предприниматели (работодатели)

Анализируя круг участников переговорного процесса со стороны работодателей необходимо отметить два основных момента. Во-первых, в обследованных регионах участвующие в переговорах союзы и ассоциации никак не могут претендовать на представительство значимого числа предприятий от общего их количества в регионе. Например, в Самарской области в союз работодателей, представители которого подписали соглашение, на момент его заключения входило 193 члена, в Коми – 190, в Свердловской – 147, Пермской – 118²⁶³. В Кузбассе в работе трехсторонней комиссии участвуют лишь приглашаемые руководители крупных предприятий, состав которых постоянно меняется. В связи с этим остро встает вопрос, связанный с широтой охвата занятого населения условиями региональных соглашений. Хотя в большинстве рассмотренных случаев сфера действия взаимных договоренностей либо не оговаривается (Курганская, Самарская, Ульяновская области, Республика Татарстан), либо ограничивается кругом работодателей или их союзов, подписавших соглашение или уполномочивших участвовать в их подписании (Санкт-Петербург, Кемеровская область), существуют довольно интересные исключения. Например, соглашение Пермской области содержит пункт об обязательности его условий для всех работодателей и их объединений. В Свердловской области закреплено положение, в соответствии с которым соглашение распространяется на все предприятия, письменно не заявившие о несогласии присоединиться к документу. Исследователями отмечена попытка внести подобную норму и в Кузбассе. По всей видимости, логика здесь следующая: с одной стороны, необходимо создать основу для требований к работодателям не включенных в социальное партнерство, с другой – благодаря действию механизма, распространяющего условия соглашений на все предприятия и организации, последние будут вынуждены более активно включаться в переговорный процесс, тем самым база партнерства будет расширяться. Однако вызывает сомнение как легитимность такого рода положений, так и реальность их реализации. По крайней мере, в настоящее время эксперты отмечают, что очень сложно заставить работодателя выполнять условия вышестоящих соглашений: «Мы ссылаемся на нормативы, заложенные в этом соглашении. Но несовершенство законодательства не позволяет использовать его в полной мере. Работодатели не обязаны его выполнять...»²⁶⁴. Выход видится не в активизации собственных усилий по

²⁶² Из интервью с зав. юридическим отделом областной федерации профсоюзов

²⁶³ Приведенные цифры не всегда отражают точное число предприятий, входящих в организации работодателей, поскольку иногда они включают в себя коллективных членов. Тем не менее, на наш взгляд, это не меняет смысла сделанных выводов о представительности имеющихся организаций работодателей.

²⁶⁴ Из интервью с сотрудником аппарата территориального комитета профсоюзов

давлению на работодателя, а к использованию авторитета законодательства: *«Если бы был "Закон о социальном партнерстве", работодатели были бы обязаны его выполнять»*²⁶⁵. Практически ту же позицию обозначил и один из председателей областной федерации профсоюзов. По его мнению, влияние на работодателя может оказать лишь закон. В частности, законодательное закрепление его функций приведет к тому, что *«никто не сможет в этом случае отказаться от выполнения решений. Никто не скажет, что он это не подписывал»*²⁶⁶.

Второй момент – сущность интересов, лежащих в основе объединения работодателей и мотивов их участия в партнерстве. Если на Западе, по мнению некоторых исследователей, объединение предпринимателей и включение их в систему социального диалога происходило как реакция на усиление профсоюзов [см., напр.: 13, С. 11], то в российских условиях ситуация складывается иначе. Участвующие в настоящее время в партнерстве союзы работодателей – это, прежде всего, предпринимательские организации, основная цель которых – отстаивание собственных экономических интересов. Благодаря участию в социальном партнерстве работодатели значительно расширяют свои возможности доступа к властным структурам, от позиции которых во многом зависит реализация интересов предпринимателей. В ряде обследованных регионов в практику работы трехсторонних комиссий вошло рассмотрение проблем конкретных отраслей и предприятий, результатами которых становятся решения о том или ином содействии со стороны администрации: предоставление налоговых льгот, реструктуризация задолженности в бюджеты, приоритеты при распределении региональных заказов, лоббирование на федеральном уровне и т.п. Соответствующие положения вносятся и в региональные соглашения. Так, например, в Москве закреплен пункт, в соответствии с которым участие предприятий в социальном партнерстве учитывается администрацией при распределении городского заказа [5, п.1.17]. В соглашениях Кемеровской, Ульяновской, Самарской, Пермской, Курганской областей, республики Татарстан содержатся обязательства администрации по осуществлению помощи аграрному сектору. В ряду других отраслей, для которых предусмотрена поддержка, отмечаются: текстильная и легкая промышленность (Пермская область), лесники и автотранспортники (Свердловская область), предприятия оборонного комплекса и конверсионные производства (Свердловская и Курганская области, республика Татарстан), угольная отрасль и строительный комплекс (Кемеровская область).

Участие работодателей в социальном диалоге на региональном уровне стимулируется в основном лишь властными структурами. В ходе проведенного ИСИТО исследования нам не удалось найти информации, указывающей на попытки профсоюзов оказать прямое давление на работодателей с целью привлечь их к участию в переговорах на региональном уровне. Профсоюзные органы склонны апеллировать не к конкретным работодателям или их объединениям, а к администрации региона. Обычно в практику работы профсоюзов по этому направлению входит «высказывание озабоченности...», «будирование вопросов...» на совместных заседаниях и т.п. Далее, все зависит от того, найдут ли (вернее – захотят ли найти) властные структуры рычаги влияния на местные предприятия и организации. Так, в Самаре профсоюзные органы несколько раз ставили вопрос о необходимости объединения

²⁶⁵ Из интервью с сотрудником аппарата территориального комитета профсоюзов

²⁶⁶ Из интервью с председателем областной федерации профсоюзов

работодателей. Однако процесс сдвинулся с мертвой точки только после того, как региональная администрация, организовала собрание представителей предприятий, на котором им было предложено объединиться и создать полномочный орган для участия в региональном социальном партнерстве. Результатом стало создание Союза работодателей Самарской области. В Прикамье при обсуждении трехсторонней комиссией проблем развития социального партнерства в территориях области, профсоюзы настаивали на необходимости активного участия областных властей в привлечении работодателей к участию в соглашениях на местном уровне. В результате основную организационную работу в этом процессе выполняли работники администрации. В Кемерово на совместных совещаниях с администрацией области профсоюзы также ставили вопросы по поводу участия работодателей в диалоге. По данным исследователей, чтобы привлечь предприятия к участию в соглашении отдел труда администрации занялся подготовкой закона о союзе работодателей, кроме того, со стороны администрации идет поиск привлекательных вопросов для существующих ассоциаций промышленников, машиностроителей, химиков, АПК, которые побудили бы их участвовать в системе социального партнерства.

Таким образом, в основе включения работодателей в систему трипартизма лежат интересы, отличные от потребностей координации усилий по противостоянию давлению профсоюзов и регулированию социально-трудовых отношений на переговорной основе. Поэтому, независимо от названия, существующие органы, представляющие сторону работодателей, можно считать скорее аналогами торгово-промышленных палат, а не объединениями работодателей²⁶⁷. В сложившихся условиях, поскольку необходимое давление со стороны представительных органов работников отсутствует, реализация интересов работодателей не требует от них значительных издержек. По всей видимости, этим и объясняется весьма формальный характер участия работодателей в регулировании социально-трудовых интересов, выражающийся в объеме принимаемых ими на себя обязательств, касающихся собственно трудовых отношений.

Профсоюзы

В обследованных территориях ситуация с представительством стороны профсоюзов в областных трехсторонних соглашениях достаточно типична: здесь эту функцию взяли на себя «официальные профсоюзы» - региональные подразделения ФНПР. Лишь в Санкт-Петербурге наряду с Федерацией профсоюзов полноправное участие в переговорном процессе принимает «альтернативный» профсоюз – Конфедерация труда Санкт-Петербурга и Ленинградской области²⁶⁸. В других регионах профсоюзные органы, не

²⁶⁷ Идея подобного рода разделения предложена О. Кисилевой [12, С. 52]. Существующие организации, представляющие интересы бизнеса, в зависимости от их функционального предназначения и сферы компетенции она делит на объединения работодателей (деятельность осуществляется преимущественно в области социально-трудовых отношений и преследует цели достижения равновесия интересов социальных партнеров в этой сфере) и предпринимательские организации типа торгово-промышленных палат (деятельность осуществляется преимущественно в сфере экономики, основной целью является лоббирование корпоративных интересов).

²⁶⁸ Понятие «альтернативный» в данном случае весьма условно. Как отмечают исследователи из Санкт-Петербурга, имевшиеся ранее разногласия между Федерацией профсоюзов и Конфедерацией труда по методам защиты прав членов профсоюзов к настоящему времени

входящие в структуру ФНПР, либо не проявляют заинтересованности в подготовке и заключении областного соглашения, либо оттеснены от этого процесса «официальными профсоюзами».

Сложившиеся формы представительства профсоюзов в социальном партнерстве на региональном уровне подразумевают участие в переговорном процессе всех звеньев областной профсоюзной организации. Общую координацию этой работы обычно выполняет один из отделов областной Федерации. В его функции входит сбор предложений от членских организаций (отраслевых обкомов, первичек и т.д.) их согласование и подготовка единого пакета поправок и предложений в проект соглашения. Однако факты, приводимые исследовательскими группами, указывают на формальный характер участия отраслевиков в процессе подготовки указанных документов. Складывается впечатление, что, подавая свои предложения, они не особо интересуются их судьбой. Например, один из председателей обкома на вопросы об участии его организации в подготовке проекта областного соглашения сказал: «Да, что-то мы готовили, я сейчас не помню точно... [Интервьюер: А как ваши предложения обсуждались? Были приняты?] ...Не помню, надо посмотреть... Мы отправляли бумагу, а что там было решено я и не знаю...». Значительная часть обкомов вообще не принимает участие в обсуждении. Например, в Свердловской федерации замечания, комментарии по проекту последнего соглашения поступили лишь от четвертой части ее членских организаций. В Коми в выдвижении предложений участвовали пять из двадцати отраслевых республиканских комитетов. В Самарской области работу по наполнению областного соглашения профсоюзными требованиями выполняет фактически только руководитель социально-экономического отдела федерации. Как отмечают исследователи, призывы к членским организациям разрабатывать конкретные предложения для вынесения на переговоры, не дают результатов: нет ни внутренней конструктивной критики, ни предложений²⁶⁹. Несколько более активны отраслевые обкомы в Прикамье. Здесь в процессе подготовки соглашения (2001 г.) приняли участие две трети отраслевых профсоюзных организаций.

Таким образом основной тон в процессе выработки «профсоюзных» предложений в проект соглашения задают аппараты областных федераций. Для них же на первый план выходит диалог с властными органами, в ходе которого появляется возможность согласования основных параметров социальной политики в территории: «Это сейчас главное... У нас коммунальные услуги более-менее мы ещё как-то держим на таком более-менее сносном уровне только благодаря профсоюзам... Т.е. вот у нас через соглашения мы сейчас стараемся, заключили соглашение с областью, да. И мы вынуждаем администрацию считаться с профсоюзом, что они какие-то свои шаги делают там, совершают в том же транспорте, те же коммунальные услуги, тоже вот обучение, тоже по здравоохранению...»²⁷⁰. Включение в соглашения вопросов, выходящих за рамки собственно трудовых отношений для аппаратов областных федераций привлекательно, прежде всего, с точки зрения возможности сохранения статуса официального представителя интересов

сведены практически к нулю. При обсуждении всех проблем на переговорах обе организации выступают как единая профсоюзная сторона.

²⁶⁹ Федерация профсоюзов Самарской области. Исследовательский отчет. Самара, 2001.

²⁷⁰ Из интервью с юристом правового отдела областного совета профсоюзов

подавляющего большинства населения. Последнее является весьма важным в условиях падения возможностей и престижа традиционных профсоюзов.

Позиция отраслевых профсоюзов по отношению к переговорному процессу определяется степенью зависимости отрасли от государства, а значит и заинтересованностью в согласовании вопросов с его представителями. В одном из исследовательских отчетов автор отмечает, что в переговорах с властями наиболее активны представители бюджетников и депрессивных отраслей²⁷¹. Аналогична ситуация и в других регионах. Здесь гораздо большую активность в переговорном процессе демонстрируют бюджетные профсоюзы. Поскольку соглашения включают в себя вопросы, затрагивающие их жизненные интересы (уровень бюджетного финансирования, размеры оплаты труда, условий ее выплаты, индексации и т.п.) отраслевые комитеты профсоюзов работников образования, здравоохранения, культуры, связи и т.п. напрямую заинтересованы в результатах переговорного процесса и достаточно высоко оценивают роль социального диалога. Например, один из председателей обкома в интервью отмечал: *«От трехстороннего соглашения толк есть. Не всегда играет роль... Но важно то, что постоянно совместно заседая, профсоюзы, администрация, промышленники и бюджетники дают друг другу о себе знать... Мне кажется, что на местах, в регионах эти соглашения работают продуктивнее, чем на уровне правительства, ЦК, Минздрава»*²⁷². Имеющиеся примеры организованного давления в поддержку собственных требований также связаны с деятельностью лишь бюджетных профсоюзов²⁷³.

Напротив, обкомы небюджетного сектора в переговорах пассивны. Они видят в соглашениях лишь возможность решать экономические проблемы своих предприятий. Видимо поэтому представители «промышленных» профсоюзов включаются в процесс выдвижения предложений лишь тогда, когда речь идет об отстаивании экономических интересов их отрасли. В качестве примеров такой активности пермские эксперты называли обсуждение вопросов, связанных с бюджетными дотациями областному агропромышленному комплексу. В ходе подготовки проекта соглашения председатель обкома профсоюза строителей внес предложение о внесении в областной бюджет средств, необходимых для окончания незавершенного строительства муниципального жилья и развития ипотечного жилищного кредитования, представители горно-металлургического профсоюза выступили с предложением разработки комплексной программы развития отрасли. В Самаре председатель обкома химиков несколько раз пытался внести предложения о льготных тарифах на коммунальные услуги для предприятий нефтехимии.

Собранные данные позволяют предположить, что даже если промышленные обкомы изменят свое отношение к областному трехстороннему

²⁷¹ Федерация профсоюзов Свердловской области. Исследовательский отчет. Екатеринбург, 2001.

²⁷² Из интервью с председателем обкома профсоюза работников здравоохранения.

²⁷³ Например, в Прикамье представители профсоюзной стороны выступили с инициативой запланировать в областном бюджете суммы, предусмотренные мероприятиями соглашения. На этапе согласования проекта члены трехсторонней комиссии, представители облсовпрофа работали в комитетах Законодательного Собрания. Президиум облсовпрофа принял и опубликовал открытое обращение к депутатам, было решено провести пикетирование здания областного Парламента. Кроме этого облсовпрофом было принято решение организовать пикетирование здания областной администрации и Законодательного Собрания. В этой трехдневной акции планировалось участие представителей практически всех отраслевых профсоюзов, однако обеспечена она была в основном благодаря бюджетникам.

соглашению, они вряд ли получают поддержку со стороны своих членских организаций. Последние подвергаются критике как содержание документа, так механизм его действия: «*Наши интересы, как промышленного предприятия там не учтены...*»; «*Выглядит красиво, но на деле соглашение не действует*»; «*У меня, когда переговоры идут, я трехстороннее достаю из стола и показываю: «Смотри, что там записано»... А мне: «Пусть они там у себя с бюджетниками решают...»*»²⁷⁴. Закономерно, что в таких условиях попытки участников переговоров со стороны профсоюзов опереться на широкие массы рядовых членов обычно откровенно проваливаются.

В ситуации, когда значительная часть членских организаций не принимает участия в переговорном процессе и не готова поддерживать выдвигаемые требования своей активностью, обеспечить сильные позиции в переговорном процессе профсоюзной стороне довольно трудно. В большинстве обследованных регионов исследователями были отмечены случаи, свидетельствующие о неравноправном участии профсоюзов в социальном диалоге²⁷⁵. Так, в одном из отчетов отмечается: «*Председатель Федерации действует в неравных условиях. Он, по существу, один, так как ни доказать существование за собой силы, ни почувствовать что масса рядовых членов профсоюза смотрит не него, контролирует его, он не может*»²⁷⁶. Другой отчет содержит аналогичную оценку ситуации: «*Председатель Федерации сознательно не вступает в конфликтные отношения с властью... На заседаниях трехсторонней комиссии и на заседаниях областного правительства он обычно молчит... Причина – низкая степень солидарности в областном профсоюзном движении, в результате – почти невозможно организовать общую акцию протеста...*»²⁷⁷. Такое положение позволяет двум другим сторонам переговоров довольно свободно относиться к требованиям профсоюзов. В определенных ситуациях они просто игнорируются, иногда удовлетворяются таким образом, что существенно искажается их суть, а иногда принимаются, но не исполняются. Профсоюзам же остается «сохранять хорошую мину при плохой игре»: высказывая порой искреннее возмущение ситуацией, они, тем не менее, при всяком удобном случае подчеркивают важность и продуктивность социального диалога.

Таким образом, проведенное в регионах исследование показало, что здесь пока не сложились основные предпосылки, понимаемые некоторыми авторами как условия утверждения реального, а не формального партнерства [см. напр., 13, С.7]. Так, профсоюзы не имеют достаточно сил и средств, чтобы настоять на своих требованиях; большинство работодателей не проявляют заинтересованности в существовании институтов, обеспечивающих неконфронтационные способы регулирования конфликтов в социально-трудовой сфере. Реальное состояние социальных партнеров определяет направленность развития социального диалога в регионах. В нашем случае это касается сфер согласования интересов и характера самих договоренностей в

²⁷⁴ Фрагменты высказываний председателей профкомов на Комиссии по социально-трудовым отношениям и экономической работе Пермского областного совета профсоюзов (март 2002 г.), а также интервью с председателем профкома завода Трублин (Санкт-Петербург)

²⁷⁵ Подробнее об этом см.: Карелина М. Региональные федерации профсоюзов в социальном диалоге: партнерский потенциал и перспективы участия (ссылка на сборник).

²⁷⁶ Федерация профсоюзов Республики Коми. Исследовательский отчет. Сыктывкар, 2001.

²⁷⁷ Федерация профсоюзов Свердловской области. Исследовательский отчет. Екатеринбург, 2001.

трехсторонних соглашениях. Пассивность участия низовых структур в переговорном процессе приводит к неспособности профсоюзов оказывать необходимое давление в поддержку своих требований. Результатом становится заключение формальных договоренностей, в соответствии с которыми стороны не принимают на себя реальных обязательств. Особенно это касается обязательств предпринимателей. В условиях отсутствия давления со стороны профсоюзов, реализация работодателями собственных экономических интересов, являющихся главным стимулом их участия в партнерстве, не требует значительных уступок в сфере трудовых отношений. Поэтому они ограничиваются лишь минимальными издержками. Соглашения при этом приобретают весьма специфическую форму социального контракта, где сторона работодателей берет на себя обязательства придерживаться норм, предусмотренных законодательством.

Отсутствие реального диалога с предпринимателями в сфере социально-трудовых отношений приводит к тому, что партнерство в регионах сосредотачивается на обсуждении вопросов социальной политики. Соглашения при этом все больше становятся похожи на планы социально-экономического развития территории. В условиях неразвитости институтов гражданского общества, когда профсоюзы являются практически единственной организацией, представляющей интересы населения, их роль в регулировании социальной политики представляется несомненно позитивной. Однако ориентация механизмов социального партнерства, в частности Соглашений, лишь на реализацию социальных интересов граждан в самом широком смысле слова, выхолащивает саму идею трипартизма, главной целью которого должно стать представительство и защита **трудовых и профессиональных** интересов работников в диалоге с работодателями.

Список источников:

1. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2000-2001 годы
2. Генеральное соглашение между Кабинетом Министров Республики Татарстан, Федерацией профсоюзов Республики Татарстан, Ассоциацией промышленных предприятий Республики Татарстан, Торгово-промышленной палатой Республики Татарстан на 2000-2001 годы
3. Кузбасское соглашение между Федерацией профсоюзных организаций Кузбасса, Администрацией Кемеровской области и объединениями работодателей на 2001-2003 годы
4. Ленинградское областное трехстороннее соглашение о проведении социально-экономической политики и развитии социального партнерства на 2001-2003 г.г.
5. Московское трехстороннее соглашение на 2001 год между Правительством Москвы, московскими объединениями профсоюзов и московскими объединениями предпринимателей (работодателей).
6. Самарское областное трехстороннее соглашение между администрацией Самарской области, Союзом работодателей Самарской области и Федерацией профсоюзов Самарской области о регулировании социально-трудовых отношений на 2001-2002 годы.
7. Соглашение между Правительством Свердловской области, Федерацией профсоюзов Свердловской области и Свердловским областным Союзом промышленников и предпринимателей на 2001-2002 годы.
8. Соглашение между профессиональными союзами, работодателями, администрацией Пермской области «О взаимодействии в области социально-трудовых отношений и социальной защиты населения Пермской области на 2000-2001 годы».
9. Соглашение между федерацией отраслевых профсоюзов, объединениями работодателей, администрацией Ульяновской области по основным направлениям социального партнерства на 2000-2001 годы
10. Трехстороннее соглашение между Областной Федерацией профсоюзов, представителями работодателей и Администрацией (Правительством) Курганской области на 2001-2003 годы

11. Информация Департамента по урегулированию коллективных трудовых споров и развитию социального партнерства Минтруда России: Информационный сервер Правительства Российской Федерации (www.government.ru/government/ministers/rtk_1992_2001.html)
12. Кисилева О. Закон «Об объединениях работодателей» как элемент формирования правового поля социального партнерства / Социальное партнерство в переходном обществе: опыт России. Выпуск X. - Ред. кол. Гордон Л. А., Гимпельсон В. Е., Клопов Э. В., Кабалина В. И. - М, 1998. 92 с.
13. Комаровский В. Становление системы социального партнерства как социального института в России / Социальное партнерство в переходном обществе: опыт России. Выпуск X. - Ред. кол. Гордон Л. А., Гимпельсон В. Е., Клопов Э. В., Кабалина В. И. - М, 1998. 92 с.
14. Кудюкин П.М. Социальное партнерство / сайт Центра стратегических разработок (<http://www.csr.ru/mailbox/kudyukin2.html>)
15. Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика: Учеб. для вузов. М.: Экзамен, 2001. 448 с.
16. Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М.: Мысль, 1996. 208 с.
17. Хоффер Ф. От авторитарного монолога – к социальному диалогу / Социальный диалог в России. Вып. 4. Издание бюро МОТ, М., 1999. С. 6-17.

Елена Репринцева
ИСИТО, г.Самара

Профсоюзы в системе охраны труда

Социально-экономические преобразования последних лет выявили ряд наиболее острых проблем, от решения которых зависит не только дальнейшая стабилизация экономической ситуации, но и здоровье общества в целом. Одной из таких проблем является организация безопасного труда, защита жизни и здоровья людей на производстве.

В сфере охраны труда сложилась катастрофическая ситуация: *«За последние пять лет на производстве погибло более 27 тыс. человек, получили травмы различной степени тяжести более 150 тысяч человек. Уровень травматизма не снижается. Состояние основных производственных фондов, трудовая дисциплина на производстве со всей очевидностью показывают реальность угрозы техногенных аварий и катастроф. В России быстрыми темпами идет процесс технического распада. Страна становится фактором риска, как для самой себя, так и для других государств»²⁷⁸.*

Улучшение условий охраны труда, экологическая ситуация, укрепление здоровья трудящихся были и остаются основными задачами для профсоюзов. И в настоящее время, когда система контроля и надзора в сфере охраны труда находится в стадии реформирования, профсоюзы стараются принимать в этом активное участие.

Цель настоящей работы - проанализировать сложившуюся ситуацию в области охраны труда; рассмотреть деятельность профсоюзных органов на разных уровнях в данной области; проанализировать изменения в системе контроля и надзора за охраной труда.

Что показывает статистика?

Если проводить формальное сопоставление данных государственной статистики в области охраны труда, то можно увидеть неоднозначный баланс позитивных и негативных показателей, определяющих санитарно-гигиеническую обстановку на предприятиях, распространенность тяжелого труда, его вредность, опасность, производственный травматизм. Так, во многих секторах материального производства в 1990 – 1999 гг. заметно снизился удельный вес работников, занятых в условиях труда, официально признаваемых неблагоприятными. Однако в самой большой народохозяйственной отрасли, промышленности, где сосредоточено чуть ли не втрое больше людей, чем в строительстве, на транспорте и в связи (вместе), доля работающих в неблагоприятных условиях труда почти не сократилась. В 1990-1991 – 44-45 % всех занятых на крупных и средних предприятиях, в 1997 – 1999 гг. – 43 % (см. таблицу №1).

²⁷⁸ Доклад к IV съезду ФНПР «О работе ФНПР по обеспечению охраны труда и социальной защиты членов профсоюзов» /<http://www.fnpr.ru>

Таблица №1²⁷⁹

Удельный вес работников, занятых во вредных и опасных условиях труда
(в % к численности занятых на крупных и средних предприятиях
соответствующих отраслей в указанном году)

годы	Все работающие во вредных и опасных условиях*			Из них** работающие и занятые								
				В условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам			Тяжелым и физическим трудом			На оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности		
	про-мыш-ленность	стро-итель-ство	транс-порт	про-мыш-ленность	стро-итель-ство	транс-порт	про-мыш-ленность	стро-итель-ство	транс-порт	про-мыш-ленность	стро-итель-ство	транс-порт
1990	43.8	37.1	45.6	17.8	6.9	7.8	2.7	2.8	1.1
1991	44.9	37.2	43.6	21.4	8.5	10.2	2.8	3.0	1.5	1.8	0.4	0.9
1992	42.4	28.3	38.7	21.4	7.9	10.5	2.7	2.8	1.0	1.5	0.3	0.5
1993	45.3	29.5	41.1	21.6	8.6	11.4	2.9	3.3	1.1	1.1	0.3	0.4
1994	42.8	27.0	38.5	21.4	8.7	11.0	2.7	3.6	1.0	1.0	0.2	0.4
1995	42.3	27.1	37.9	21.2	8.9	10.0	2.7	3.8	1.0	0.7	0.2	0.2
1996	42.8	29.3	38.5	21.3	9.6	9.8	2.7	3.8	1.0	0.6	0.2	0.2
1997	42.8	30.0	39.4	21.2	9.7	10.2	2.8	3.9	0.9	0.6	0.2	0.2
1998	42.6	30.6	38.9	21.4	9.9	10.0	2.9	4.2	1.0	0.5	0.2	0.1
1999	42.9	31.3	39.8	21.3	9.9	11.2	3.0	4.2	1.6	0.5	0.1	0.1

* Совокупность работников, которым установлена одна или несколько льгот и (или) компенсаций за работу во вредных или опасных условиях труда.

** Здесь могут учитываться работники, которым не установлена ни одна льгота, и о которых нельзя сказать, что они входят в категорию «из них» в отношении всех работающих во вредных и опасных условиях; однако их число крайне невелико.

Необходимо отметить, что снижение показателей числа работающих в неблагоприятных условиях даже тогда, когда оно имеет существенный масштаб, не обязательно отражает реальный сдвиг в соотношении занятых в нормальных и неблагоприятных условиях труда. Показатели эти свидетельствуют о числе людей, которым установлены какие-либо льготы и компенсации за работу в неблагоприятных условиях труда, такие как дополнительные отпуска, сокращенный рабочий день, бесплатное получение молока, доплаты, право на льготную пенсию и т.п. В условиях экономического кризиса в 90-е гг., сокращение числа получателей таких льгот и компенсаций далеко не всегда являлось следствием улучшения условий труда или хотя бы свертывания работ, требующих дополнительных затрат, связанных с трудом. Достаточно часто льготы и компенсации под тем или иным предлогом просто отменялись, хотя в производственной обстановке ничего не менялось. В этом смысле показательнее сведения о числе и доле работников, трудившихся в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, занятых тяжелым физическим трудом, работавших на оборудовании, не соответствующем требованиям безопасности. Такие сведения получаются в результате аттестации рабочих мест и помещений по совокупности показателей: уровень шума, загрязненность, загазованность,

²⁷⁹ Российский статистический ежегодник. 1999. М.: Госкомиздат России, 1999. С.135-136; Условия труда работающих и производственный травматизм на предприятиях и в организациях. Статистический бюллетень. М., 2000. №7 (70). С.79.

соответствие оборудования стандартам безопасности. Они имеют более объективный характер и надежнее отражают действительное изменение условий труда.

Анализируя эти показатели, можно отметить, что в промышленности и на транспорте удельный вес работников, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, либо не изменился, либо даже возрос, составив соответственно 18-21 % и 8 – 10 % в начале 90-х гг., 21 % и 10 % в конце. Если же рассматривать данные с 1992 года, то показатели практически не изменились. Отметим, что сдвиг между 1990 годом и 1991 можно объяснить изменением каких-то методических показателей, связанный с исчезновением общесоюзных органов госстатистики²⁸⁰.

Позитивные сдвиги, судя по данным об аттестации рабочих мест, касаются труда на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности. Доля вынужденных работать, используя опасные механизмы, установки, уменьшилась за 1990 – 1999 гг. во всех основных секторах материального производства – в промышленности с 1.8% до 0.5%, на транспорте – с 0.9% до 0.1%.

Рассматривая данные о производственном травматизме, отметим, что произошло реальное снижение абсолютных масштабов и относительного уровня производственного травматизма.

Таблица № 2²⁸¹

Производственный травматизм

Годы	Число пострадавших при несчастных случаях на производстве, повлекших временную потерю трудоспособности (не менее чем на 1 день), постоянную инвалидности или смерть		Из них: число пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом	
	Всего, тыс. чел.	На 1000 работающих	Всего, тыс. чел.	На 1000 работающих
1990	432	6.6	8.4	0.129
1991	406	6.5	8.0	0.128
1992	364	6.2	7.7	0.131
1993	343	6.3	7.6	0.139
1994	300	5.9	6.8	0.133
1995	271	5.5	6.8	0.138
1996	213	6.1	5.4	0.155
1997	185	5.8	4.7	0.148
1998	158	5.3	4.3	0.142
1999	153	5.2	4.3	0.144

Если в начале 90-х гг. производственные травмы регистрировались у 400 – 430 тыс. работников, или почти у 0.7 % всех занятых здесь трудящихся, то в конце десятилетия эти показатели составили 150-160 тыс. и 0.5 – 0.6 %. Несмотря на это, распространенность случаев производственного травматизма со смертельным исходом в первой половине десятилетия колебалась вокруг одних и тех же цифр, а во второй его половине – даже увеличилась.

Парадоксальность сложившейся ситуации заключается в том, что общие показатели уменьшения травматизма и некоторое улучшение условий труда объясняется значительным ухудшением экономического положения страны.

²⁸⁰ Л. Горднов, Э.Клопов. Потери и приобретения в России девяностых. Т.2, 2001. С. 161.

²⁸¹ Российский статистический ежегодник. 1999. С.137; Россия в цифрах. 2000. С.90.

В некоторых отраслях, где плохие санитарно-гигиенические условия имеют повышенную распространенность и их устранение требует огромных затрат, доля занятых оставалась в 90-е гг. непомерно большой, и возросла за это десятилетие. В угольной промышленности, например, удельный вес горняков, работающих в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, поднялся приблизительно с 35-40 % в 1990-1992 гг. до 43-46 % в 1996 – 1998 гг.²⁸² Уровень травматизма и степень тяжести несчастных случаев на производстве за рассматриваемый период остается на высоком уровне.

Таблица №3²⁸³

Сведения о производственном травматизме на горно-металлургических предприятиях области в 1992—1998 годах

год	среднесписочная численность трудящихся	количество несчастных случаев			коэфф. частоты смертельных случаев	кч общее	коэфф. тяжести и травматизма
		всего	смертельных	групповых			
1992	116525	407	25	1	0,21	3,48	36,0
1993	116935	369	24	1	0,22	3,20	40,1
1994	114500	367	17	1	0,10	3,21	42,9
1995	104567	311	25	2	0,22	2,9	47,4
1996	95714	276	22	2	0,22	2,8	46,1
1997	92827	221	7	1	0,06	2,37	50,8
1998	89522	218	21	2	0,23	2,44	48,6

Учитывая тот факт, что (по оценкам профсоюзов)²⁸⁴ ежегодно не регистрируются десятки, и даже сотни смертельных случаев, даже ту незначительную положительную динамику в сфере охраны труда следует воспринимать с некоторой долей осторожности.

О том, что на предприятиях ситуация в данной области складывается неутешительным образом, подтверждают результаты исследования. В Ульяновском обкоме строителей отмечают, что "В течение 1995 – 1998 гг. погибло на производстве 35 человек и 636 получили травмы в процессе труда. В 1998 г. коэффициент тяжести травматизма в отрасли составил 32,8, что в 1,6 раза превышает показатели по России"²⁸⁵. В Москве, в химической отрасли " В период с 1996 – 1999 гг. произошло резкое увеличение несчастных случаев со смертельным исходом – 5 случаев за один год, в то время как за предыдущие 4 года произошел 1 случай"²⁸⁶. Работники Санкт-Петербургского ГМПР указывают на то, что "За последние 4 года травматизм снизился на 14 %, но с учетом падения производства это не может считаться хорошим показателем. Несмотря на сокращение численности работников в отрасли, смертельные случаи, держатся на одном уровне, каждый год гибнет 3 – 5 человек"²⁸⁷. Подобная картина наблюдается и в других регионах.

²⁸² Крутой пласт: Шахтерская жизнь на фоне реструктуризации отрасли и общероссийских перемен /Под ред. Л.Гордона, Э.Клопова, И.Кожуховского. М., 1999. С.121-122.

²⁸³ Итоговый отчет Кемерово. Горно-металлургический профсоюз. Март 2001.

²⁸⁴ Л. Гордон, Э.Клопов. Потери и приобретения в России девяностых. Т.2, 2001. С. 166.

²⁸⁵ Отчет. Ульяновск. Обком профсоюза строителей. Март 2001.

²⁸⁶ Отчет. Москва. Обком профсоюза работников химических отраслей промышленности. Март 2001.

²⁸⁷ Отчет. Санкт-Петербург. Горно-металлургический профсоюз. Март 2001.

Реформирование системы охраны труда

В начале 90-х годов система охраны труда имела жесткую отраслевую и территориальную структуру, деятельность которой финансировалась из фонда социального страхования. Техническая инспекция являлась частью организационной структуры профсоюзов и имела свои подразделения по всей вертикали. В областных федерациях профсоюзов и отраслевых комитетах работали отделы по охране труда, на предприятиях контроль осуществлялся техническими инспекторами.

Началом реформирования данной системы послужило принятие постановления правительства РФ в 1993 году о передаче фонда социального страхования в ведение государства. Профсоюзы были лишены источника финансирования работы технической инспекции. Это повлекло за собой значительное сокращение количества инспекторов, а зачастую и вовсе ликвидацию отделов по охране труда, как в отраслевых комитетах, так и в федерациях²⁸⁸ (см. таблицу № 4).

Таблица №4

Изменение численности работников аппарата федераций и технических инспекторов

Регион	1990 год		2000 год	
	Кол-во технических инспекторов	Всего	Кол-во технических инспекторов	Всего
Самара	Отдел*	112	2	30
Кемерово	Отдел	**	0	22
Екатеринбург	Отдел	115	0	21
Санкт-Петербург	Отдел	49	3	49
Ульяновск	Отдел	130	1	27
Сыктывкар	Отдел	49	0	10
Пермь	Отдел	**	3	43
Москва	Отдел	300	5	77
Комитет профсоюза работников химических отраслей промышленности				
Регион	1990 год		2000 год	
	Кол-во технических инспекторов	Всего	Кол-во технических инспекторов	Всего
Самара	6	26	1	13
Екатеринбург	4	14	0	2
Москва	**	19	1	8
Пермь	**	25	0	8
Санкт-Петербург	**	**	1	7

* как правило, отдел состоял из 8-9 технических инспекторов.

** нет данных

Такие изменения, несомненно, привели к значительному ослаблению выполнения такой функции, как профсоюзный контроль за охраной труда на предприятиях.

Следующим шагом реформирования системы контроля и надзора за охраной труда стало принятие Постановления правительства РФ в 1994 году о создании Рострудинспекции и Положения о технической инспекции труда ФНПР. Согласно этим документам, в связи с окончанием формирования государственной инспекции, профсоюзы, техническая инспекция перешли на

²⁸⁸ Данные, предоставленные исследовательскими группами.

общественный контроль за соблюдением законодательства по охране труда. Надзор и контроль в данной сфере стал осуществляться государственными органами (управление труда, инспекцией труда, санэпидемнадзор) и общественными (профсоюзами, общественными уполномоченными).

С этого времени начинается *период законодательного оформления* полномочий профсоюзов и государственных органов, призванных регулировать систему охраны труда. Были приняты федеральные законы: «О мерах по улучшению условий и охраны труда» (1995г.), «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (1996г.), «Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (1998г.), «Об основах охраны труда в РФ» (1999г.), с 1995 года принимаются федеральные программы первоочередных мер по улучшению условий и охраны труда.

С середины 90-х годов формируется государственная система управления, надзора и контроля за охраной труда в стране. Нельзя сказать, что она сформирована, т.к. законодательное определение механизмов функционирования системы продолжается, и по сей день. Этот процесс характеризуется следующими особенностями:

Во-первых, отставание законодательной базы. Разработка и принятие соответствующих законов и программ реально начала осуществляться к концу 90-х годов, когда прежняя система охраны труда была практически полностью разрушена. Определение и отработка механизма регулирования системы по охране труда постоянно находится в процессе доработок. Пример тому - закон «Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», принятый в 1998 году. В 1999 году к нему было принято Положение «Об отнесении отраслей экономики к классу профессионального риска» для определения величины взноса, в декабре 2000 году были внесены дополнения. Сам закон вступил в силу с января 2000 года, в сентябре 2001 года принято Положение, в котором оговорен механизм расчета скидок и надбавок к страховому тарифу. Несомненно, принятый закон направлен на улучшение сложившейся ситуации в сфере охраны труда, но пока он находится в стадии доработок, вызывает зачастую негативную реакцию²⁸⁹.

Раньше предприятие выплачивало в среднем в 10-15 раз меньше своим пострадавшим ежемесячно, нежели оно теперь отчисляет в фонд социального страхования по той тарифной ставке, которая установлена. Еще нет методики, и они еще скидки и надбавки не устанавливали, а пользуются голым тарифом. Фонд социального страхования может набросить 40% от тарифа или снять, – а судьи кто? Ясно, что будут набрасывать. Нужно уже будет защищать права предприятия. Но у нас налог набросили, все к нему привыкли, это считается закон. Этот закон принимался с расчетом на то, что руководитель, чтобы платить меньший налог, будет больше вкладывать в охрану труда. А руководитель привык к налогу - как к подоходному и ничего не делает. Теперь на предприятиях говорят так: зачем мы буюм вкладывать – нам же не платить – платить будет фонд социального страхования, мы им достаточно отчисляем - в десять раз больше, чем надо, пусть они этим вопросом и занимаются. Охрана труда нужна на предприятии, а платят деньги в фонд социального страхования, а предприятие только отчисляет независимо от того, сколько у него несчастных случаев, какое состояние охраны труда. Я считаю, что этот закон, так же как и закон о медицинском страховании, сыграет отрицательную роль, он не способствует подъему охраны труда.

²⁸⁹ Отчет Москва. Обком профсоюза работников химических отраслей промышленности. Март 2001.

Во вторых - направленность государственной политики в сфере охраны труда. Существующая практика позволяет говорить о том, что пока не работает созданный механизм стимулирования работодателей заниматься охраной труда. В сложившейся ситуации, политика сводится не столько к улучшению условий и охраны труда, сколько к различного рода компенсациям за производственный риск. Так, на сегодняшний момент, почти половина всех работающих в промышленности пользуются теми или иными видами льгот.

Работодатели не принимают эффективных мер по обеспечению здоровых и безопасных условий труда, ограничиваясь выплатой льгот и компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда. По расчетам специалистов, затраты на льготные выплаты в связи с неблагоприятными условиями труда в два раза превышают средства, идущие на улучшение условий труда. Иными словами, с помощью льготных выплат и пенсий работников в большинстве случаев вынуждают мириться с опасными и вредными условиями труда с огромным ущербом, как для здоровья, так и для государства²⁹⁰.

Суммируя вышесказанное, отметим, что проводимые мероприятия по созданию механизма регулирования системы охраны труда, восстановление специалистов и соответствующих служб проходит *достаточно медленно*, и одной из причин является отставание законодательной базы. Сложившаяся государственная система льгот и компенсаций за тяжелые работы и работы с вредными и опасными условиями труда никоим образом не стимулирует предпринимателя к созданию здоровых и безопасных условий труда. Выходом из создавшегося положения, по мнению профсоюзов, может стать

Постепенное сокращение выплат по льготам и компенсациям. Не за счет ущемления прав работников, как это часто бывает, а в результате улучшения условий труда – внедрения новых более совершенных технологий, безопасной техники, вывода травмоопасного оборудования. Для этого необходимо разработать специальные отраслевые и производственные программы, в которых надо определить меры, направленные на инвентаризацию и выявление опасных для здоровья рабочих мест, определить пути их ликвидации либо постепенного переоснащения, оценить материальные и финансовые ресурсы, необходимые для реализации программы²⁹¹.

Отметим тот факт, что это заявление было сделано председателем ФНПР в 2001 году, тогда как еще в 1997 году было принято Постановление Минтруда России «О проведении аттестации рабочих мест по условиям труда».

Это еще раз подтверждает наш вывод о медленной реализации принимаемых нормативных документов и их существенных недоработках. От принятия закона на федеральном уровне, до проведения конкретных мероприятий проходит огромный период времени, в течение которого ситуация катастрофически ухудшается из-за отсутствия реального механизма регулирования системы контроля за охраной труда.

Работа профсоюзов на федеральном уровне

Осуществление общественного контроля за охраной труда является одним из направлений работы технической инспекции труда ФНПР. Ее работа

²⁹⁰ Доклад к IV съезду ФНПР «О работе ФНПР по обеспечению охраны труда и социальной защите членов профсоюзов» /<http://www.fnpr.ru>

²⁹¹ Там же.

реализуется через участие в законо- и нормотворческой деятельности и направлена на:

- создание государственной системы управления, надзора и контроля за охраной труда;
- развитие социального партнерства через систему коллективных договоров и соглашений;
- создание системы работы профсоюзов по осуществлению контроля за соблюдением законодательства по охране труда.

Ежегодно техническая инспекция труда ФНПР принимает участие в разработке раздела «Охрана труда и экологическая безопасность» Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ. В рамках выполнения этого соглашения ведется нормотворческая работа профсоюзов, направленная на совершенствование системы охраны труда.

Главной провозглашаемой профсоюзами задачей в законотворческой деятельности является «не допустить снижения прав и гарантий работников и прав профсоюзов во вновь принимаемых и пересматриваемых законодательных и нормативных актах по сравнению с действующими». Специалисты и эксперты ФНПР входят в составы рабочих групп по подготовке законов, принимают участие в разработке федеральной программы по улучшению условий и охраны труда. Эта деятельность ведется постоянно, т.к. после принятия того или иного законодательного акта начинается работа по «развитию и совершенствованию нормативной правовой базы регулирования вопросов охраны труда для субъектов хозяйственной деятельности». В рамках Генерального соглашения на 2000 – 2001 гг. было принято 6 Постановлений «в развитие Федерального закона «Об основах охраны труда», принятом в 1999 году, продолжается работа над «формированием механизма реализации закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваниях»²⁹².

Участвуя в законотворческом процессе по совершенствованию системы охраны труда, профсоюзы вносят свои предложения и рекомендации, направленные на улучшение ситуации. И можно было бы предположить, что за годы работы над тем или иным законом, он должен быть приведен к такому состоянию, что при его реализации ситуация в сфере охраны труда должна не только стабилизироваться, но и значительно улучшиться. Но сами профсоюзы дают следующие оценки:

С 1 января 2000 года вступил в силу Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев». Но в результате расчета страховых тарифов и дифференциации отраслей промышленности по классам профессионального риска произошла значительные перекосы в сторону либо необоснованного увеличения, либо занижения страховых тарифов по сравнению с фактическими затратами на возмещение вреда на предприятиях. До настоящего времени не введен механизм скидок и надбавок к страховому тарифу в зависимости от состояния охраны труда и расходов на обеспечение по страхованию... Необходимо создать механизм социальной защиты трудящихся в виде сбалансированной системы государственных и рыночных регуляторов и усилить роль профсоюзов в системе управления охраной труда. Надо

²⁹² Постановление Исполкома Генерального совета ФНПР от 27.02.2001 г. №1-15 «О ходе выполнения Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2000 – 2001 годы»/http://www..fnpr.ru

срочно ускорить кодификацию действующих нормативных правовых актов в области охраны труда и провести в итоге их корректировку²⁹³.

Деятельность профсоюзов на региональном уровне (работа федераций и отраслевых комитетов)

Одним из основных принципов государственной системы управления охраной труда стал переход на территориальную систему взамен отраслевой. Таким образом, практическая работа по охране труда должна осуществляться на территории при непосредственном участии органов исполнительной власти субъектов Федерации.

На региональном уровне деятельность профсоюзов в сфере охраны труда осуществляется по следующим направлениям

Участие в разработке, принятии законов и других нормативных документов. Во всех регионах приняты программы, направленные на улучшение условий и охраны труда. Они разрабатываются в рамках реализации целевой федеральной программы. Принимаются или находятся на рассмотрении законы об охране труда.

Таблица №5

Регион	Приняты законы	Предложены
Самара		Об охране труда
Пермь	Об охране труда 1996г.	
Кемерово	Об охране труда 1997г.	
Питер	Об охране труда 1998г.	
Москва	Об охране труда 1999г.	
Ульяновск		Об охране труда

Отраслевые комитеты разрабатывают предложения, которые вносятся на рассмотрение при формировании того или иного нормативного акта.

Работа при подготовке раздела «Охрана труда» в Соглашениях. На региональном уровне в соответствующем разделе Соглашения определяются ответственность и обязательства сторон при решении вопросов охраны труда: реализации федеральных программ, разработка территориальных целевых программ, участие в проводимых экспертизах, проведение обучения. Как показывает анализ, в большинстве своем в соглашения включаются положения, которые зачастую дублируют требования законодательства.

Исключением является Кузбасское соглашение на 2001 – 2003 гг. Раздел «Охрана труда, создание благоприятных и безопасных условий труда» был выделен как самостоятельный и включает 28 пунктов, из которых 24 – новые. Такие изменения вызваны катастрофической ситуацией в Кемеровской области, которая на протяжении последних лет остается на первом месте в России по профзаболеваниям и числу несчастных случаев на рабочем месте. Необходимо отметить, что проведение Совещания по вопросам охраны труда и промышленной безопасности, на котором было принято решение об усилении мер, направленных на стабилизацию ситуации в сфере охраны труда, было инициировано администрацией Кемеровской области. Профсоюзы принимали участие в разработке соответствующего раздела и, по оценке заместителя председателя ФПОК: *"нам удалось внести в документ все пункты, которые мы*

²⁹³ Доклад к IV съезду ФНПР «О работе ФНПР по обеспечению охраны труда и социальной защиты членов профсоюзов» /<http://www..fnpr.ru>

действительно хотели внести, удалось внести в документ новый раздел "Охрана труда и создание благоприятных условий работы"²⁹⁴.

Сотрудничество с государственными органами надзора и контроля. Для реализации полномочий в области охраны труда федерации профсоюзов заключают Соглашения о сотрудничестве с государственными надзорными органами, такими как государственная инспекция труда, государственный санитарно-эпидемиологический надзор и др. Сотрудничество заключается в проведении совместных комплексных проверок соблюдения законодательства о труде и охране труда. Как правило, такая работа осуществляется по запланированному графику на квартал. В ходе таких проверок выявляются нарушения, выдаются предписания работодателям, проводится дальнейший контроль выполнения.

Можно приводить массу цифр, свидетельствующих о количествах осуществляемых профсоюзами проверок, но что за ними происходит дальше, однозначного ответа у нас нет. В подтверждение этому можно привести оценку такой работы, данную в Ленинградской федерации профсоюзов: *"Во время проверок в 2000 г. было выявлено 2213 нарушений, но представлений было выдано только 619. Это очень мало"*.²⁹⁵

В федерациях создаются постоянно действующие комиссии по охране труда, на заседаниях которых рассматривается состояние производственного травматизма, уровень профессиональных заболеваний, разрабатываются меры по усовершенствованию системы контроля. Технические инспектора федераций профсоюзов принимают участие в работе комиссий по проведению экспертизы безопасности производственных объектов, вводимых в эксплуатацию, расследовании несчастных случаев на производстве, представляют интересы работников в судебных органах.

Обучение. Проблема недостатка квалифицированных специалистов в сфере охраны труда характерна для всех регионов. Причем, эта проблема актуальна для специалистов всех уровней - от уполномоченных профсоюза на предприятиях до инспекторов, работающих в федерациях.

Недостаток знаний в области контроля за соблюдением законодательства по охране труда отмечается председателями профкомов²⁹⁶. По данным социологического исследования, тема о работе профсоюза в сфере охраны труда по актуальности делит первое место с темой о социальном партнерстве (отметили по 11% ответивших). Профсоюзная учеба по вопросам охраны труда ведется при участии специалистов государственных структур. Обучаются уполномоченные по охране труда, представители профкомов, члены совместных комиссий. Проводится аттестация внештатных инспекторов по охране труда на специальных курсах.

Несмотря на, казалось бы, довольно активную работу профсоюзов в сфере регулирования вопросов охраны труда, профсоюзы зачастую дают низкую оценку своей работы. В Санкт-Петербурге отмечают, что «ЛФП пытается осуществлять общественный контроль за соблюдением работодателями законодательства и других нормативных актов об охране

²⁹⁴ Отчет Кемерово. Федерации Профсоюзов Кемеровской области. Март 2001.

²⁹⁵ Отчет Санкт-Петербург. Ленинградская Федерация Профсоюзов. Март 2001.

²⁹⁶ Социологический опрос председателей профкомов проводился в рамках проекта «Деятельность профсоюзных структур в постсоветской России». Было опрошено 1454 человек в восьми регионах; весна 2001 г. ИСИТО.

труда... реально повлиять на улучшение условий труда ЛФП не может. В вопросах охраны труда нам похвастать нечем»²⁹⁷. По оценкам работников Федерации профсоюзных организаций Кузбасса «В период 1998 – 1999 годов Федерация очень мало занималась вопросами охраны труда»²⁹⁸.

Работа **отраслевых комитетов профсоюза** на региональном уровне в сфере охраны труда ведется по перечисленным выше направлениям. Технические инспектора обкомов более тесно сотрудничают с профсоюзными уполномоченными по охране труда на предприятиях и с государственными органами, осуществляющими надзор и контроль за соблюдением законодательства об охране труда (инспекцией по труду, санитарно-эпидемиологическим центром, управлением труда). Проводят самостоятельные проверки предприятий, разрабатывают дополнительные предложения по охране труда для включения в коллективный договор, осуществляют контроль за соблюдением колдоговоров на предприятиях.

Общей проблемой, с которой сталкиваются профсоюзы является отсутствие квалифицированных кадров. Как уже отмечалось, в середине 90-х годов в федерациях профсоюзов были сокращены целые отделы по охране труда, большинство обкомов осталось без технических инспекторов. В Ленинградской федерации профсоюзов отмечают, что

...необходимо вводить штатные единицы технических инспекторов: это позволит делать анализ по возмещению трудоемких, проводить совместные проверки с органами по труду. Они [трудова инспекция] желают нашего активного участия... если такой возможности нет, нужно ввести консолидировано ставку инспектора по труду...²⁹⁹

На Пленуме Ульяновского обкома профсоюза строителей было принято решение *"... сознавая важность профсоюзного контроля за обеспечением здоровых и безопасных условий труда на производстве... сохранить в своем штате должность технического инспектора"*.³⁰⁰

В настоящее время в обкомах и федерациях стараются сохранить ставки технических инспекторов, ведут работу по их введению там, где они отсутствуют.

Решение вопросов охраны труда на предприятиях

Контроль за условиями труда традиционно считался одним из приоритетных направлений деятельности профкомов. И в настоящее время работа по улучшению условий труда, осуществление контроля за соблюдением законодательства об охране труда на предприятиях, по мнению председателей профсоюзных комитетов, занимает одно из первых мест. Так, по данным социологического исследования³⁰¹, 47 % ответивших, данную проблему отнесли к наиболее значимым, наряду с такими как обеспечение материальной поддержкой (56 %) и сохранением или увеличением объема социальных льгот и гарантий (52 %). При этом 67 % отметили, что способны в нынешних условиях оказывать реальное влияние на решение проблем улучшения условий труда.

Коллективный договор является основным документом, регулирующим вопросы охраны труда на предприятии. Как правило, в ходе подготовки и

²⁹⁷ Отчет Санкт-Петербург. Ленинградская федерация профсоюзов. Март 2001.

²⁹⁸ Отчет Кемерово. Федерация профсоюзов Кемеровской области. Март 2001.

²⁹⁹ Отчет Санкт-Петербург. Ленинградской Федерации Профсоюза. Март 2001.

³⁰⁰ Отчета Ульяновск. Обком профсоюза строителей. Март 2001.

³⁰¹ Опрос председателей профсоюзных комитетов.

принятия колдоговора, раздел по охране труда не вызывает острых споров между администрацией и профсоюзной организацией. Этому способствует ряд особенностей: большее взаимопонимание между сторонами по данному вопросу; традиционализм, т.к. вопросы охраны труда являлись прежде неотъемлемой частью плана социального развития предприятия и в дальнейшем нашли отражение в "соглашениях по охране труда и технике безопасности", и активная позиция рядовых работников³⁰².

Тот факт, что профсоюзы проводят работу, направленную на улучшение условий труда подтверждается данными опроса: 55 % отметили, что в коллективный договор включены дополнительные положения по охране и условиям труда, помимо предусмотренных КЗоТ. При этом всего 34 % отметили, что в колдоговор включена индексация заработной платы, 30% - размер тарифных ставок, превышающий рекомендации отраслевого тарифного соглашения, 11% - индексация задолженности по заработной плате.

Для осуществления контроля за соблюдением работодателем законодательства об охране труда на предприятиях создаются совместные комитеты (комиссии) из представителей профсоюза, работников и администрации и уполномоченных лиц по охране труда профсоюзного комитета.

Несмотря на то, что такая структура профсоюзного контроля начала формироваться в середине 90-х годов, к настоящему времени она не завершена и зачастую ее работа оценивается негативно. В своем докладе председатель ФНПР так охарактеризовал ее работу:

Трудно переоценить роль и место уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда. В отличие от других, контроль силами уполномоченных обладает тем достоинством, что он непрерывен... однако, несмотря на исключительную для профсоюзов важность этого института ... работа по его формированию проводится явно недостаточно... Часть избранных уполномоченных профсоюза должным образом не работают или по причине отсутствия необходимых знаний, или не чувствуют поддержки профкома...³⁰³

Подобные оценки даются и в регионах. В Ленинградской федерации профсоюзов отмечают, что *"Заметных результатов от их [совместных комиссий] работы ожидать не приходится: уполномоченные по охране труда... нас заставили это сделать... но люди неподготовленные"*.³⁰⁴ В Московском обкоме профсоюзов работников химических отраслей промышленности говорят о том, что *"Даже на многих из тех предприятий, где формально комиссии существуют, фактически они не работают ... необходимо активизировать работу профсоюза в области охраны труда ... наладить работу комиссий"*.³⁰⁵

Можно выделить следующие основные причины таких оценок:

1. Отсутствие правомочных санкций для влияния на работодателя (администрацию).
2. Малочисленность. Не на всех предприятиях созданы институты общественных уполномоченных.

³⁰² И.Козина, Е.Плотникова. Изменения содержания коллективных договоров на предприятиях: оплата труда, социальные льготы и гарантии, занятость, охрана труда. //Социальный диалог в России. №4, М., 1999. Стр. 45.

³⁰³ Доклад «О работе ФНПР по обеспечению охраны труда и социальной защиты членов профсоюзов» на 4 съезде ФНПР/<http://www.fnpr.ru>

³⁰⁴ Отчет. Ленинградская Федерация Профсоюзов. Март 2001.

³⁰⁵ Отчет. Москва. Обком профсоюза работников химических отраслей промышленности. Март 2001.

3. Отсутствие должной квалификации уполномоченных и членов совместных комиссий.

4. "Зависимость" от администрации. Уполномоченные профсоюзного комитета по охране труда являются рядовыми работниками предприятия. Осуществляя контроль работы администрации, на всегда работник пойдет на прямой конфликт, требуя от работодателя устранения нарушений.

Для того чтобы наладить деятельность общественных уполномоченных, профсоюзы принимают участие в работе по увеличению их количества на предприятиях, организуют их постоянное обучение, предпринимают попытки создать на тех предприятиях, где таковых нет.

Взаимодействие профсоюзов с трудовой инспекцией

На сегодняшний момент, наиболее эффективный способ решения проблем, возникающих в сфере охраны труда - сотрудничество представителей профсоюзного контроля с органами государственного надзора (трудовой инспекцией).

Как отмечалось, техническая инспекция профсоюзов в 1995 году лишилась права накладывать взыскания на руководителей предприятий, допуская нарушения в сфере охраны труда. В настоящее время Рострудинспекция обладает властными полномочиями, тогда как профсоюзы осуществляют общественный контроль. Таким образом, одну функцию - надзора и контроля за соблюдением законодательства об охране труда - осуществляют государственные органы и общественные. Для того чтобы эта работа носила конструктивный характер и была более действенной, необходимо тесное сотрудничество.

Механизм сотрудничества профсоюзных структур с государственными надзорными органами начал формироваться в конце 90-х годов. В регионах (республиках) заключается Соглашения о взаимодействии Государственной инспекции труда и Федерации профсоюзов. В редких случаях такие Соглашения заключаются между инспекцией труда и региональными отраслевыми профсоюзами. Объясняется это тем, что *«обкомы должны выполнять это соглашение, т.к. их вышестоящая организация его заключила»*³⁰⁶. Непосредственно с обкомами составляется согласованный список предприятий, подлежащих инспектированию.

Необходимость совместной работы профсоюзов и трудовой инспекции обусловлена тем, что выполнение предписаний общественных уполномоченных по результатам проверок зачастую зависит от доброй воли работодателя, и не всегда происходит устранение нарушений. Выход из данной ситуации - привлечение трудовой инспекции. В регионах подчеркивают необходимость такого сотрудничества: *«...Раньше - был народный контроль... Сейчас такого нет. Мы наказывать не можем. Приходится только разьяснять. Результаты незначительные. Таким образом, у руководителей остается чувство безнаказанности. Рострудинспекция наказывать может...»*³⁰⁷ В Ульяновском обкоме строителей, технический инспектор одновременно является внештатным государственным инспектором. Статус последнего более значим с точки зрения

³⁰⁶ Отчет. Самара. Профсоюз работников химических отраслей промышленности. 2001.

³⁰⁷ Отчет. Сыктывкар. Воркутауголь. Март 2001.

возможностей привлечения к ответственности работодателя за нарушение охраны труда:

Допустим, если я как профсоюзный инспектор выдам предписание, оно обязательно к рассмотрению. Если, допустим, руководители порядочные, воспринимают правильно, вопрос решается, но бывает ситуация, когда руководитель встает в такую позу, вы нам не нужны, мы сами не члены профсоюза, у вас нет оснований заниматься коллективом. Вот в такие организации идти с поручением Трудинспекции, потому что их предписание обязательно к выполнению...³⁰⁸

Нельзя однозначно сказать, что только привлечение государственных органов надзора может заставить работодателя выполнять те или иные предписания, выданные профсоюзами. Как правило, администрация предприятия готовит по результатам профсоюзной проверки приказ об устранении выявленных недостатков, и при контроле уполномоченных возникающие проблемы решаются. *"...Относятся к нашим проверкам по-разному... один генеральный директор после проверки вызвал всех специалистов и сказал: Если не будет устранено, то я вас... Но кое-где к нашим замечаниям относятся с холодком. Многие директора не любят проверяющих. Мол, это моя вотчина! Чего лезете?"*³⁰⁹ Известны случаи, когда представителей трудовой инспекции, несмотря на их властные полномочия, просто не пускали на предприятия.³¹⁰

Здесь необходимо дать краткую характеристику трудовой инспекции, как государственного института, осуществляющего надзор и контроль в сфере охраны труда.

Зачастую, это *малочисленные организации*, в которых один инспектор курирует вопросы охраны труда на предприятиях нескольких отраслей. Несмотря на то, что большинство работников государственных инспекций - бывшие работники технических инспекций, имеющие практический опыт работы, все же возникает *квалификационная* проблема вследствие того, что один инспектор занимается, к примеру, химической отраслью, строительной и народного образования. При контроле необходимо учитывать отраслевую специфику предприятия (организации), что сделать одному инспектору достаточно сложно. Следующая проблема заключается в том, что как работники бюджетной организации, трудовые инспектора получают невысокую зарплату (особенно по сравнению с той, которая была в федерации), что может оказать влияние на качество осуществляемых проверок. Такое мнение было высказано в одном из обкомов:

... не хотят особо работать, и может в некоторых случаях быть заинтересованность в покрытии нарушений, они могут договориться с работодателем. Вот у нас случай был. Конфликт, когда перевели работников на срочные контракты, обком уже больше двух лет добивается признать их незаконными, а что сделаешь, если эти контракты для предприятия разрабатывала рострудинспекция. А сейчас она сама себя должна проверять?³¹¹

И все же, трудинспекция является тем рычагом давления на работодателя, который может реально влиять на ситуацию, т.к. имеет властные полномочия.

³⁰⁸ Отчет. Ульяновск. Обком профсоюза строителей. Март 2001.

³⁰⁹ Отчет. Сыктывкар. Воркутауголь. Март 2001.

³¹⁰ Случаи на предприятиях ICN Октябрь, КМК, исследования конфликтов на которых проводилось в рамках проекта.

³¹¹ Отчет. Самара. Обком профсоюза работников химических отраслей промышленности. Март 2001.

Сотрудничество профсоюзов с государственными органами находится в стадии становления и не имеет пока еще отлаженного действенного механизма. Можно отметить, что сотрудничество профсоюзов с государственными органами носит вынужденный характер вследствие неправомерности первых. И в большинстве случаев такое сотрудничество носит односторонний характер, т.е. инициатива совместных мероприятий исходит от профсоюзов.

В свою очередь, существующая система охраны труда нуждается в контроле профсоюзов. Имея свою структуру (региональную, отраслевую) профсоюзы способны контролировать законодательство в сфере охраны труда непосредственно на предприятиях. Существенным препятствием их работы является отсутствие реального рычага воздействия на работодателя.

По мнению профсоюзов, одним из выходов в сложившейся ситуации в сфере охраны труда может послужить воссоздание технической правовой инспекции. *"По видимому, сейчас - это единственный способ реально влиять на охрану труда, т.к. представители теркомов имеют доступ на предприятия"*³¹²

В заключение отметим следующее.

Процесс совершенствования безопасности производственной среды формируется под влиянием нормального функционирования в обществе двух факторов: экономического и социально-политического. Экономически – необходимо, чтобы предприятия и государство постоянно выделяли средства, достаточные для поддержания и обновления техники безопасности для контроля за охраной труда. Социально-политически - нужны активность профсоюзов и общественности. Экономическая ситуация последних лет складывалась таким образом, что спад производства, трудности реструктуризации предприятий и слабость государственного контроля сделали выделение средств для поддержания безопасности производства крайне ограниченными. Уже в первой половине 90-х гг. реальные расходы на охрану труда уменьшились в расчете на одного работающего вдвое, втрое, а то и вчетверо. Та же тенденция продолжала действовать и во второй половине десятилетия.

Деятельность профсоюзов последних лет характеризовалась следующими особенностями:

- продолжал осуществляться контроль за условиями труда, основанный еще на принципах «советских времен», когда профсоюзы делали это скорее как государственные, а не свободные общественные организации на достаточно высоком уровне;

- на первый план работы профсоюзов вышли наиболее острые вопросы того времени: выплата заработной платы и обеспечение занятости работников, тогда как решение проблем охраны труда отошло на задний план;

- профсоюзам зачастую приходилось считаться с объективным отсутствием денег на предприятии, не требуя предоставления отведенных средств на мероприятия по охране труда.

Таким образом, не было ни экономических, ни социально-политических условий для серьезного повышения безопасности работников на производстве и улучшения производственной среды.

³¹² Отчет. Санкт-Петербург. Ленинградская Федерация Профсоюзов. Март 2001.

С середины 90-х годов начал законодательно оформляться новый механизм регулирования отношений в сфере охраны труда. Реформирование прежней системы привело к тому, что функцию контроля и надзора за соблюдением законодательства об охране труда осуществляют государственные органы и общественные. В настоящее время определены полномочия и тех, и других. Свою недостаточную активность и бездействие в решении вопросов охраны труда профсоюзы склонны объяснять отсутствием у них властных полномочий и реального механизма воздействия на работодателя. С этим, конечно, нельзя не согласиться. Но, помимо властных ресурсов, профсоюзы имеют массу правовых возможностей принимать самостоятельные решения и проводить социальную политику, направленную на улучшение условий труда. В силу своей организационной неспособности, отсутствия правовых знаний, профсоюзы в настоящее время самостоятельно не способны реально влиять на сложившуюся ситуацию. Свое участие в решении вопросов, возникающих в сфере охраны труда, профсоюзы видят только в сотрудничестве с государственной трудовой инспекцией.

Таким образом, говорить о сформированности экономического фактора, равно как и социально-политического еще рано. Отсутствуют надлежащая финансовая поддержка со стороны государства и должная активность профсоюзов. В такой сложившейся ситуации, процесс совершенствования безопасности производственной среды будет продолжаться еще достаточно долго.

Что же касается позитивных изменений статистических показателей в сфере охраны труда, то парадоксальность сложившейся ситуации заключается в том, что общие показатели уменьшения травматизма и некоторое улучшение условий труда объясняется значительным ухудшением экономического положения страны к концу 90-х гг. Меньший травматизм – одно из редкостных "позитивных" следствий переходного кризиса. Опасность заключается в том, что со временем, в период стабилизации и дальнейшего экономического подъема, ситуация в сфере охраны труда будет быстро ухудшаться, если не предпринимать соответствующие меры.

Сергей Перфильев (Ульяновск)

**Региональные Федерации отраслевых профсоюзов в
избирательных кампаниях третьего электорального цикла
(1999 - 2000 гг.)**

Статья рассматривает участие в выборах, как основное проявление политической активности региональных Федераций профсоюзов, входящих в ФНПР. Это участие анализируется как на федеральном, так и на региональном уровнях. Раскрываются причины и механизмы участия профсоюзов в избирательных кампаниях различного уровня.

1. Отношение профсоюзных активистов к участию в политической деятельности

Законодательство Российской Федерации исключает прямое участие профсоюзов в выборах органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления. Профессиональные союзы общественные, но неполитические организации. Однако в России между законами и жизнью всегда существует зазор.

Среди профсоюзных активистов есть несколько точек зрения на участие профсоюзов в избирательных кампаниях различного уровня.

Первая из них призывает следовать букве закона. *“Профсоюзы должны работать с любым правительством. Ну, какая разница, кого изберут? Ну, Россель останется. Ну, Росселя не изберут, изберут Чернецкого. Ну, что, от этого прекратится взаимодействие профсоюза и правительства, что ли? Нет. Поэтому лучше не надо этого делать. Пусть народ выбирает, а нам, какая разница? Будем работать с любым...”* (респондент из Федерации отраслевых профсоюзов Свердловской области. Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО). В этом случае профсоюзу отводится роль управления по трудовым правам. Он не имеет механизмов влияния на принятие политических решений, воплощающихся в законодательных актах. В том числе и на те, которые задают рамки деятельности профсоюзов, определяют статус наемного работника в отношениях с работодателем.

Дополнительным аргументом в пользу неучастия в политике является сомнение в эффективности деятельности “профсоюзных депутатов”, их преданности общему делу. *“Все депутаты потом отходят. Они обычно начинают выражать интересы фракции, а не профсоюзов. Депутат начинает свою выгоду искать. Какая от него помощь – ну так, бумажки пошлет лишний раз”* (респондент из Федерации профсоюзов Свердловской области. Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО).

Однако большинство профсоюзных лидеров разделяют принципиально иную точку зрения. *“Политика - везде, и мы не можем оставаться в стороне от нее”* (респондент из Федерации профсоюзов Свердловской области. Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО). Странники данной точки зрения полагают, что гораздо эффективнее влиять на процесс принятия политических решений, чем бороться с их последствиями.

Среди сторонников участия в выборах спор идет о возможности или невозможности для профсоюзов вступать в политические союзы.

С точки зрения части активистов, у профсоюзов не может быть политических пристрастий. К любому союзу надо подходить с прагматических позиций. *“Я говорю: просто надо подороже себя продавать. Почему восьмой, девятый? Мы тогда вот говорили перед выборами: кто в первую тройку ... берет – может, с тем и соглашаться...”* (респондент Федерации профсоюзов Свердловской области). Необходимо уметь извлекать выгоду, когда *“перед выборами все профсоюзы любят...”* (респондент из Федерации профсоюзов Свердловской области. Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО).

Другие полагают, что профсоюзы не абсолютно свободны даже в тактических союзах. *“Наша позиция, учитывая многообразие политических взглядов у членов профсоюза, отдать свои голоса за партии и движения, стоящие в центре и левее центра ...”* (Б. Пожарский - председатель Пермского областного совета профсоюзов. Выступление на областном профсоюзном собрании трудовых коллективов 19.11.1999. Цит. по исследовательским материалам Пермской группы ИСИТО).

Есть и решительные противники политических союзов с кем бы то ни было.

Несмотря на неоднозначное отношение профсоюзной бюрократии к участию в политической жизни, руководство **Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР)** является сторонником активного участия профсоюзов в выборах. С 1993 года, когда в общих чертах сложилась современная российская избирательная система, были разработаны и опробованы на практике две модели участия профсоюзов в избирательных кампаниях.

В 1995 году, накануне выборов депутатов Государственной Думы РФ, ФНПР выступает учредителем всероссийской политической организации “Союз труда”. Создание этой формально самостоятельной политической организации позволяет обойти закон, который запрещает профсоюзам участие в политической деятельности. Региональные Федерации отраслевых профсоюзов по указке сверху начинают учреждать региональные отделения “Союза труда”. *“Создавалась эта организация сверху, она формальна, но нужна была для участия в выборах в Государственную Думу. Тогда мы знали, что если профсоюз присоединится к одной из существующих партий, то обязательно потеряет часть своих сторонников, так как кто-то будет обязательно не доволен решением. Поэтому было принято решение создать свою организацию”* (В. Чекис - председатель Федерации профсоюзных организаций Кузбасса, депутат Государственной Думы РФ. Цит. по исследовательским материалам Кемеровской группы ИСИТО).

Тем не менее, уже в 1995 году профсоюзные лидеры прекрасно понимали, что количество членов ФНПР и численность электората “Союзу Труда” - не тождественные величины. Встала проблема поиска приемлемого политического партнера среди центристских политических движений, чьи программные лозунги не вызвали бы отторжения у большинства членов профсоюзов. Руководству ФНПР таким партнером показался возглавляемый Аркадием Вольским “Союз промышленников и предпринимателей”. Именно в блоке с движением А. Вольского “Союз труда” принял участие в парламентских выборах. Надо признать, что не все региональные Федерации считали странный союз профсоюзов и промышленников перспективным. *“Если бы мы тогда объединились с КРО – тоже серьезная организация, то точно бы прошли 5-*

процентный барьер. А так мы просто провалились на выборах". (В. Чекис - председатель Федерации профсоюзных организаций Кузбасса, депутат Государственной Думы РФ. Цит. по исследовательским материалам Кемеровской группы ИСИТО). Этот провал привел к тому, что после окончания избирательной кампании большинство региональных отделений "Союза труда" свернуло свою деятельность и осталось существовать только на бумаге. В отдельных регионах (например, Самарская область) произошла самоликвидация отделений данной политической организации.

В 1999 году ФНПР пытается найти иной путь в большую политику. "Союз труда" становится одним из учредителей Всероссийского общественно-политического движения "Отечество", которое возглавляет мэр Москвы Юрий Лужков. Инициатором этого шага выступают председатель Московской федерации профсоюзов М. Нагайцев и выходцы из нее - председатель ФНПР М. Шмаков и председатель ООПД "Союз труда", секретарь ФНПР А. Исаев. Региональным Федерациям предлагается принять активное участие в создании местных отделений "партии Лужкова". Но часть профсоюзных лидеров высказывает сомнение в необходимости и продуктивности политического партнерства с московским мэром. *"Москва - не вся Россия. И поэтому, может, Лужков очень хорош для Москвы, и "Отечество" очень хорошо для Москвы, но каково оно для регионов. Допустим для нас, для Ульяновска. А каково оно для Сибири? Тут еще вопрос" (Ю.. Кузнецов - бывший председатель Федерации отраслевых профсоюзов Ульяновской области. Цит. по исследовательским материалам НИЦ "Регион", г. Ульяновск).*

"Московские игры" вызывали негативную реакцию на местах еще и потому, что могли послужить основанием для конфликта региональной Федерации с популярным губернатором, который придерживался других политических симпатий. В подобной ситуации, региональные Федерации отдавали предпочтение союзу с местной властью, а не с движением Ю. Лужкова. Так, в Самаре на отчетной конференции в корректной форме, но твердо прозвучал отказ следовать политической линии ФНПР: *"не все однозначно и позитивно воспринимается членами профсоюза в решении политического крыла ФНПР "Союз труда" по вхождению в движение "Отечество", которое само еще полностью не определило союзников" (Е. Егоров - председатель Федерации профсоюзов Самарской области. Цит. по исследовательским материалам Самарской группы ИСИТО).*

В Свердловской области решение руководства ФНПР поддержать "Отечество" втягивало региональную ФОП в конфликт между двумя противоборствующими элитными группировками, одну из которых возглавляет губернатор Эдуард Россель, а другую - мэр Екатеринбурга Аркадий Чернецкий.

Союзу профсоюзов и "Отечества" на региональном уровне препятствовало и то обстоятельство, что это политическое движение рассматривалось летом 1999 года как наиболее вероятный победитель на предстоящих парламентских и президентских выборах. У профсоюзов оказалась немало соперников, которые страстно желали сделать "правильный выбор" и оказаться в составе новой партии власти. Например, в Пермской области представители профсоюзов были умело оттерты лидерами регионального "Отечества" от какого-либо участия в формировании руководящих органов этой организации. В Ульяновске заместитель председателя региональной ФОП Виктор Служивой подвергся ожесточенным нападениям со стороны администрации области, которая стремилась отстранить его от руководства региональной организацией ООПД "Отечество".

2. Участие региональных Федераций отраслевых профсоюзов в федеральных выборах.

Выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации

Региональные Федерации отраслевых профсоюзов с разной интенсивностью участвуют в выборах в Государственную Думу. Это объясняется противоречиями между общими политическими установками ФНПР и местными условиями (тип регионального политического режима, наличие кадров, способных участвовать в современной политической борьбе и т. д.).

Московская Федерация профсоюзов (МФП) определила основную сюжетную линию участия российских профсоюзов в последних парламентских выборах. 25 февраля 1999 года Совет МФП решил, что активное участие МФП в выборах Государственной Думы, мэра и вице-мэра Москвы является для нее первостепенной задачей и заявил о поддержке блока "Отечество - Вся Россия". Московская Федерация активно участвовала в сборе подписей в поддержку этого блока. В подписной кампании участвовали практически все членские организации и территориальные формирования. Благодаря стараниям московских профсоюзов, ОВР получил более 60 тыс. подписей в свою поддержку.

Накануне выборов, 14 декабря 1999 года, МФП вместе с рядом других общественных формирований организовала на Васильевском спуске митинг под девизом "Москвичи верят не словам, а делам! Сохраним Москву в надежных руках!". В нем по данным профсоюзов участвовали около 100 тыс. человек.

Позиция Московской Федерации, решившей поддержать Ю. Лужкова и его движение, была понятна руководству других региональных Федераций, т.к. отношения между МФП и Правительством Москвы - это "... *настоящее социальное партнерство, которому можно по-доброму позавидовать... Лужков действительно Московскую Федерацию профсоюзов очень сильно поддерживает. Не только морально, но и материально помогает. И массу других вопросов решает для них*" (Ю. Кузнецов – бывший председатель Федерации отраслевых профсоюзов Ульяновской области. Цит. по исследовательским материалам НИЦ "Регион", г. Ульяновск). Провинциалы сомневаются не в отношении к профсоюзам Ю. Лужкова, а возможности повсеместно распространить опыт такого сотрудничества региональной власти и профсоюзов. И, естественно, они боятся без санкции глав собственных регионов участвовать в большой политике. Полемика между москвичами и провинциалами, большей частью заочная ведется на протяжении всей избирательной кампании.

Итоги выборов показали частичную правоту тех и других. В Москве, несмотря на яростную атаку на лидеров "Отечества" в центральных СМИ за блок "Отечество - Вся Россия" проголосовал 41% избирателей, принявших участие в выборах. В регионах выборы пошли по другим сценариям и с другими результатами.

Федерация профсоюзных организаций Кузбасса (ФПОК) на выборах в Государственную Думу поддержала 4 кандидатов. Двое из них шли по одномандатным округам, двое были включены в "партийные списки" (КПРФ и АПР). В наиболее выгодной ситуации из указанной четверки находился председатель ФПОК В. Чекис. В региональном списке КПРФ его кандидатура

стояла под № 3. Влияние коммунистов в Кузбассе фактически гарантировало В. Чекису место в российском парламенте.

Помимо председателя ФПОК, депутатом ГосДумы стал председатель обкома профсоюзов работников угольной промышленности С. Неверов. Именно этот профсоюз слаженной работой обеспечил своему лидеру победу на выборах, при чисто номинальной поддержке со стороны Федерации. *“По сути, отлично работали угольщики. Они раскрутили Неверова. Ведь ему же ничто не светило. Он - серая лошадка, которую никто толком не знает. Но на него работал весь юг Кузбасса” (сотрудник аппарата Федерации профсоюзных организаций Кузбасса. Цит. по исследовательским материалам Кемеровской группы ИСИТО).*

В Кузбассе не поддержали инициативу ФНПР слить “Союз труда” с движением “Отечество”. Лейворентированное руководство Федерации не устраивало присутствие в “партии Лужкова” ряда бывших чиновников администрации Президента РФ, в частности С. Ястрбжемского. *“Мы называемся левоцентристским движением. А где у Лужкова левый центр? Против самого Лужкова ничего не имею, но, если посмотреть на ту шушера, которая к нему набилась, то страшно становится”.* (А. Чекис - председатель Федерации профсоюзных организаций Кузбасса, депутат Государственной Думы РФ. Цит. по исследовательским материалам Кемеровской группы ИСИТО).

Идейные разногласия привели к тому, что предпринятая председателем ФПОК попытка взять под свой контроль создание региональной организации “Отечества” не получила развития. Этот верный, по мнению лидера кузбасских профсоюзов, шанс провести в Государственную Думу “своих людей” был упущен. Вступлению Кузбасского отделения “Союза Труда” в движение “Отечество” воспротивились председатели областных комитетов профсоюзных организаций, входящих в Федерацию, и А. Чекис *“просто был вынужден подчиниться большинству” (Сотрудник аппарата Федерации профсоюзных организаций Кузбасса).* В результате кузбасское отделение “Союз труда”, возглавляемое все тем же В. Чекисом, осталось не у дел. Оно не оказало какого-либо влияния на ход и результаты выборов в регионе.

На заседании Совета Федерации, которое состоялось в начале января 2000 года, было выражено удовлетворение результатами выборов, но в то же время указывалось и на отсутствие единства по политическим вопросам в рядах ФПОК.

Участие **Федерации профсоюзов Республики Коми (ФПРК)** в выборах депутатов Государственной Думы РФ не отличалось особой активностью. Оно ограничилось выдвижением в одномандатном округе кандидатуры председателя Росуглепрофа И. Мохначука, выходца из рабочего движения Инты. На базе ФПРК был создан его предвыборный штаб. Поддержанный профсоюзами кандидат потерпел поражение.

Ленинградская федерация профсоюзов (ЛФП) осуществляет политическую деятельность через **Межрегиональную общественную организацию «Единство ради прогресса» (ЕРП)**. Учредителями этой организации, созданной в январе 1994 года, являются 15 членских организаций ЛФП. После создания в 1996 году “Союза Труда” ЕРП взяла на себя исполнение функций его регионального отделения. Кроме членских организаций Федерации профсоюзов в “Единство ради прогресса” входит также Союз промышленников и предпринимателей Санкт-Петербурга. Однако профсоюзы контролируют ЕРП

благодаря тому, что с 1996 года их представители составляют 2/3 в составе Президиума этой организации.

Основными целями организации “Единство ради прогресса” продекларированы:

- участие в выборах депутатов Государственной думы, Президента РФ, губернаторов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, депутатов муниципальных советов Санкт-Петербурга и Ленинградской области;
- взаимодействие на выборах с общественными объединениями, программы которых направлены на возрождение экономики России и региона, социальную защиту населения;
- привлечение в ЕРП новых коллективных членов – отраслевых профсоюзов региона;

Во время избирательной кампании 1999 года “Единство ради прогресса” сотрудничало с “*левым спектром*”: движением генерала Николаева, ООПД “Отечество - Вся Россия”, НПСР, Социалистическим союзом трудящихся, Лейбористской партии. *“Во всем мире профсоюзам близки левоцентристские силы ... я считаю, что опыт партийного строительства в России пока не удался. Ответственных партий нет. Профсоюзам следует ориентироваться не на программы временных политических лидеров, а на социальные хартии и конвенции МОТ”* (Е. Макаров - председатель Ленинградской федерации профсоюзов. *“Приходится стоять стеной.”* // Смена.- Санкт-Петербург, 2000.- 18 февраля.- № 34.- С.5). Позицию ЛФП - ЕРП по отношению к российским политическим партиям можно охарактеризовать как левоориентированный нейтралитет.

В тоже время единой позиции о союзниках выработано не было. Каждый отраслевой профсоюз, являющийся учредителем ЕРП, следовал собственным политическим пристрастиям. Медики и учителя тяготели к Яблоку, водители и строители к КПРФ и НПСР.

В одномандатных округах Ленинградская федерация профсоюзов через ЕРП дала своим членским организациям лишь общую, рамочную установку поддерживать тех кандидатов, которые разделяют позицию профсоюзов, согласны с положениями соглашений, заключенных с участием профсоюзов и берут на себя обязательства работать над их реализацией.

Пермский областной совет профсоюзов по сути ограничился символическим участием в выборах депутатов Государственной Думы. Его руководство не смогло окончательно определиться, какой из политических сил оказать поддержку. Главным для профсоюзов было *“... не допустить прохождение в депутаты денежных мешков и антинародных элементов”* (Б. Пожарский - председатель Пермского областного совета профессиональных союзов. *Цит. по исследовательским материалам Пермской группы ИСИТО*). Иными словами, своим противником на выборах пермские профсоюзы считали правые политические партии и движения. Список “правых” был достаточно широк. Например, председатель регионального отделения “Союза труда” И. Гальмутдинов относил к ним “НДР”, “Яблоко”, ЛДПР и “Союз правых сил” и “Единство”.

В борьбе против “правых” профсоюзы не смогли найти приемлемых союзников в левой части политического спектра. Сотрудничество с НПСР и КПРФ не пошло дальше деклараций о его необходимости. По указанным выше причинам, пермские профсоюзы не нашли общего языка с лидерами регионального отделения “Отечества”. Печатный орган Облсовпрофа “Профсоюзный курьер”

выпустил ряд публикаций, направленных против одного из кандидатов-одномандатников от блока “Отечество - Вся Россия”. Отсутствие взаимодействия с какими-либо политическими партиями и движениями привело к тому, что пермские профсоюзы лишились возможности провести своих представителей в Государственную Думу через “партийные списки”, т. е. по общефедеральному округу.

Президиум Облсовпрофа призвал профсоюзные организации поддержать 6 кандидатов в одномандатных округах. Главным критерием оказания поддержки являлось то, что кандидаты “... должны принимать и признавать профсоюзы” (Б. Пожарский - председатель Пермского областного совета профсоюзов. Цит. по исследовательским материалам Пермской группы ИСИТО). Из шести кандидатов, получивших поддержку профсоюзов, только один имел к ним непосредственное отношение. Это заведующий отделом ЦК российского профсоюза железнодорожников и транспортных строителей А. Богданович. Поддержка Облсовпрофа была чисто символической уже в силу того, что решение Президиума по этому вопросу, принятое в октябре 1999 года, было опубликовано в “Профсоюзном курьере” только 9 декабря, т. е. меньше чем за две недели до дня голосования. Оно вряд ли повлияло как на деятельность первичных организаций, так и на выбор отдельных членов профсоюзов. Само решение президиума Облсовпрофа выставляет руководство профсоюзов далеко не в лучшем свете, т. к. в одном из округов решили оказать поддержку трем кандидатам одновременно.

В результате ни один из кандидатов, поддержанных пермскими профсоюзами, не смог выиграть выборы в своем округе.

Федерация профсоюзов Самарской области (ФПСО), отказалась следовать линии ФНПР на союз с движением Ю. Лужкова по двум основным причинам.

Во-первых, самарцев, как и представителей ряда других регионов, не устраивали союзники Лужкова. Они не видели в “Отечестве” левоцентристского движения.

Во-вторых, союз с “Отечеством” ставил руководство самарских профсоюзов в достаточно сложную ситуацию. Последовательная ориентация на губернатора требовала поддержать на выборах титовское движение “Голос России” и “Союз правых сил”, в который оно входило в качестве коллективного члена. Теоретически такое решение возможно, но вряд ли объяснимо для профсоюзных масс и для руководителей немалой части членских организаций. Начались поиски третьего пути.

На июньской отчетной конференции было заявлено, что участие профсоюзов в предстоящих парламентских выборах имеет целью *“сформировать мощную влиятельную профсоюзную фракцию в Федеральном Собрании”*. Наилучшим средством для достижения указанной цели ФПСО сочла реанимацию регионального отделения “Союза труда”. Кроме того, решили создать координационный комитет из числа руководителей членских организаций и актива. Этот комитет должен был вступить в процесс консультаций с различными партиями и движениями для того, чтобы создать предвыборную коалицию и определить кандидатов, которых будут поддерживать профсоюзы. Самарская Федерация не только не стала следовать политической линии руководства ФНПР, но и решением конференции потребовала срочного проведения заседания Генерального Совета по вопросу участия профсоюзов в выборной кампании 1999 года.

Также на конференции было решено определить список наблюдателей и членов избиркомов от профсоюзов. Надо отметить, что это единственное решение конференции по политическим вопросам, которое было выполнено.

Региональное отделение “Союза труда” так и не было создано. Вместо этого на сентябрьском заседании Совета под давлением председателя ФПСО Е. Егорова было принято решение *о создании регионального отделения “Союза народовластия и труда”* (данное движение вошло в избирательный “Блок генерала Андрея Николаева и академика Святослава Федорова”) *с условием включения в федеральный список кандидата от Самарской областной профсоюзной организации (см. постановление совета ФПСО № XVI от 16.09.99 г.)*. Оно вызвало открытое неприятие у ряда членов Совета, которые в своих выступлениях отстаивали право членских организаций на поддержку “отраслевых” кандидатов. Многие из тех, кто не возражал по ходу заседания Совета, позднее просто саботировали его.

Фактически в Самаре в ходе избирательной кампании 1999 года сложилось такое положение, когда шаги, предпринимаемые от имени Федерации, выражали только личную позицию руководства ФПСО. Ни о какой политической консолидации профсоюзного движения в таких условиях не может быть и речи. Наглядным примером тому могут служить выборы в одномандатных округах. В них участвовали всего два представителя профсоюзов. Причем, они выдвигались не профсоюзами через “Союз труда”, а от “Союза правых сил” (В. Лекарева – директор управления спортсооружений федерации профсоюзов) и “Единства” (В. Черемушкин – председатель обкома профсоюза трудящихся авиационной промышленности). Более того, случилось так, что они оказались конкурентами в Промышленном округе №152.

Таким образом, Федерация профсоюзов Самарской области практически осталась в стороне от участия в выборах депутатов Государственной Думы.

Решение ФНПР и Московской Федерации об объединении “Союза Труда” с движением Ю. Лужкова поставило ***Федерацию профсоюзов Свердловской области (ФПСО)*** в достаточно сложное положение. Дело в том, что лидером регионального отделения “Отечества” стал мэр Екатеринбурга Аркадий Чернецкий. На протяжении последних лет он является главным оппонентом свердловского губернатора Эдуарда Росселя. ФПСО, как и большинство региональных Федераций, стремится к политическому союзу с губернатором, т. к. именно он приносит профсоюзам максимальную выгоду, в частности, обеспечивает подписание и реализацию трехстороннего соглашения.

Поэтому инициатива ФНПР и федеральной организации “Союза труда” не нашла поддержки у руководителей свердловских профсоюзов. Они хотели бы видеть в “Союзе Труда” самостоятельную политическую организацию, которая выражает исключительно профсоюзные интересы. *“А Москва все загубила. Исаев вступил в “Отечество” - это мне не нравится. “Союз труда” имел много политических амбиций. Я считаю, больше было бы дивидендов, если бы не лезли в “Отечество”, а “Отечество” - во “Всю Россию” (секретарь регионального отделения “Союза труда”). Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО).*

Несмотря на декларированное желание самостоятельного участия профсоюзов в политике, руководство Федерации ничего не сделало для превращения регионального отделения “Союза труда” в эффективно действующую политическую организацию. Со времени его создания в сентябре 1998 года не было проверено ни одной сколько-нибудь заметной акции, хотя формально

свердловский “Союз труда” едва ли не самая мощная политическая организация в России. Его членами руководство ФПСО считает 443 тыс. человек, являющихся членами 12 областных отраслевых профсоюзных организаций. Это сравнимо разве что с количеством членов КПРФ - наиболее многочисленной из российских политических партий. Однако в отличие от коммунистов профсоюзные политики не могут похвастаться единством своих рядов. Лидеры свердловского “Союза труда” так и не смогли определиться, с кем им идти на выборы по общефедеральному округу и кого поддерживать в одномандатных округах. В конце сентября Совет этой организации принял решение передать данные вопросы в компетенцию отраслевых обкомов, т.е. “пустили дело на самотек”, как сказали в подобном случае в КПРФ. Параллельное существование региональных отделений “Союза труда” и “Отечества” устраивало и местную профсоюзную бюрократию, и “партию” екатеринбургского мэра. Первая - продемонстрировала верность губернатору, вторая - избавилась от необходимости под давлением федерального руководства “Отечества” терпеть в своих рядах людей губернатора. Таким образом, выборы в Государственную Думу по “партийным спискам” прошли без участия ФПСО.

Федерация не пыталась компенсировать неудачи на ниве партийного строительства активным выдвижением или поддержкой профсоюзных кандидатов в одномандатных округах. В Екатеринбурге фактически отсутствует практика подобного рода. Лишь раз, в 1998 году, Президиум ФПСО принял постановление о поддержке кандидатуры В. Терлецкого на довыборах в Орджоникидзевском избирательном округе. Несмотря на поддержку Федерации, кандидат проиграл выборы.

В то же время нельзя сказать, что в регионе нет людей, способных оценить и использовать политический потенциал, который содержится в профсоюзном движении. Правда, эти люди не имеют никакого отношения к Федерации профсоюзов Свердловской области.

Речь идет о руководстве и активистах Федерации свободных профсоюзов Свердловской области “Май” и ее политического крыла - общественно-политического движения “Май”. Самыми известными акциями “Мая” на политической сцене стал выход одного из лидеров этой структуры А. Буркова во второй тур губернаторских выборов вместе с Э. Росселем и участие в выборах в Государственную Думу РФ в качестве общероссийского избирательного объединения “Мир. Труд. Май”. Федеральный политический дебют “Мая” получился достаточно скромным. В целом по России за это движение проголосовали лишь 0,57% избирателей. В Свердловской области этот показатель, естественно, был выше – от 1,71-1,99%, в Екатеринбурге до 7,10-9,94% по области. Низкий показатель по России можно объяснить тем, что избирательная кампания “Мая” началась за месяц до дня голосования. Кроме того, это движение не обладает финансовыми и информационными ресурсами, соответствующими амбициям его лидеров. “*Россию за месяц на уши не поставит*” - так прокомментировал результаты участия “Мая” в выборах в Государственную Думу лидер альтернативного профсоюзного объединения “Уралпрофцентр” С. Беляев (*Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО*). Но! Отдельный регион “майцы” “ставят на уши” вполне профессионально. Достаточно вспомнить захват активистами “Мая” Качканарского ГОКа. Эта акция, благодаря СМИ, стала известна всей стране.

“Проспав” выборы, ФПСО, по просьбе сверху, пыталась наладить отношения с вновь избранными депутатами Государственной Думы РФ от Свердловской

области: *“...периодически пишем депутатам письма о поддержке. Были проблемы на Красноуральском химзаводе, по оборонке... Писали по поводу отчисления в фонд соцстраха, по КЗОТу писали – ФНПР просил поработать с депутатами... из 7 откликаются 3-4... Они сначала дождались решения правительства, а потом уже все одно и тоже нам написали...”* (Заведующий отделом по защите социально-экономических интересов Федерации профсоюзов Свердловской области. Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО). Удивительно, если бы результат был иным, когда профсоюзы пытаются использовать в своих интересах политический капитал ничем необязанных им людей.

Федерация отраслевых профсоюзов Ульяновской области (ФОПУО) была одной из немногих региональных Федераций, которые поддержали линию ФНПР на союз с московским мэром. Осенью 1998 года ульяновская делегация, возглавляемая заместителем председателя ФОПУО Виктором Служивым, принимает участие в учредительном съезде “Отечества”.

По возвращению из Москвы, Виктор Служивой принял активнейшее участие в формировании Ульяновского регионального отделения “Отечества” и был избран его председателем. Кроме этого, он сохранил за собой пост председателя регионального “Союза труда”, которое возглавлял с момента его создания в 1995 году.

Никаких официальных решений о поддержке “Отечества” Федерация не принимала. В то же время достаточно очевидно, что активность В. Служивого не являлась его личной инициативой. ФОПУО предоставила “Отечеству” помещения для штаба в своем административном здании, разрешила пользоваться своей оргтехникой и т. д. Тогдашний председатель Федерации отраслевых профсоюзов Ульяновской области Юрий Кузнецов, несмотря на некоторые сомнения, о которых говорилось выше, не стал противиться линии ФНПР и действиям своего заместителя, хотя и понимал, что на местном уровне такие “инициативы” находятся вне компетенции Федерации. Ему, как и многим в конце 1998 - начале 1999 года, “Отечество” виделось наиболее вероятным победителем на предстоящих сначала парламентских, а затем и президентских выборах. Победа “Отечества” на федеральном уровне могла привести и к серьезному изменению соотношения сил в регионах. Не воспользоваться шансом попасть в первые ряды победителей было просто глупостью. Ю. Кузнецов практически никак не реагировал на прозрачные намеки областной администрации унять пыл своего заместителя. В условиях авторитарного режима, который был сформирован в области губернатором Юрием Горячевым, такой “нейтралитет” означал полнейшее одобрение.

Несанкционированная политическая активность Виктора Служивого вызвала ярость Ю. Горячева. Развернулось параллельное создание Ульяновской городской организации “Отечества” во главе с директором МУП “Гостиница “Венец” Ю. Стожаровым, который имел некоторые дружеские связи в руководстве “Отечества”. Предполагалось, что “Отечество” Стожарова станет тараном против “Отечества” Служивого. На одной из конференций регионального отделения была предпринята попытка смещения В. Служивого с поста председателя Ульяновского регионального отделения “Отечества”. На его место прочили Г. Шишкова - генерального директора АО “Река” (одной из самых крупных строительных фирм Ульяновска), личного друга губернатора. Переворот не удался, хотя дело дошло почти до мордобоя. “Профсоюзная” команда отстояла микрофон и свои места в президиуме конференции.

Боясь опоздать на подножку уходящего поезда “партии власти”, ульяновский губернатор пишет личное письмо Ю. Лужкову с просьбой обратить внимание на неправильный ход партийного строительства в Ульяновской области. К лоббированию интересов горячевской команды в федеральном штабе “Отечества” привлекается Екатерина Лахова - четвертый номер в партийном списке и одновременно депутат от 180-Сенгилеевского избирательного округа, находящегося на территории Ульяновской области. Постепенно борьба между В. Служивым и ФНПР - с одной стороны, и Ю. Стожаровым, Ю. Горячевым, Е. Лаховой - с другой, приобретает “подковерные” формы. Основное место действия переносится в Москву.

“Бои” идут с переменным успехом. На конференции, которая состоялась 21 сентября, В. Служивому удается добиться исключения из рядов движения Юрия Стожарова с характерной формулировкой: “за раскольническую, фракционную деятельность”. Была распущена и городская организация “Отечества”, которая, по мнению областного руководства движения, “существовала лишь формально” (Гогин С. Стожаров исключен из “Отечества” // Симбирский курьер. - Ульяновск, 1999. - 23 сентября. - № 146. - С. 3). Ведется ожесточенная борьба за региональный партийный список “Отечества”. Первоначально заместитель председателя ФОРУО занимает в нем лишь третье место. Первым номером был заявлен Анатолий Голубков - председатель СПК им. Крупской, который одновременно, при поддержке обкома профсоюза работников агропрома, выдвигается кандидатом в 180-Сенгилеевском избирательном округе. Второй в региональном списке “Отечества” стоит - Людмила Жаданова, председатель регионального отделения общероссийской организации “Регионы России”, бывший депутат Государственной Думы. А. Голубков и Л. Жаданова - люди лояльные областной администрации. Их включение в региональный список, как и исчезновение из него Ю. Полянского (ректора Ульяновского государственного университета) и В. Марусина (мэра Ульяновска), результат скрытого влияния Ю. Горячева на московское руководство движения.

В. Служивой, не желая мириться с положением “крайнего в очереди”, инициирует коллективное письмо с просьбой снять Л. Жаданову из регионального списка. В результате Людмила Жаданова, не дожидаясь прогнозируемой реакции руководства на волеизъявление “партийных масс”, сама покинула ряды “Отечества” и выставила свою кандидатуру в 180-Сенгилеевском избирательном округе. В. Служивой становится вторым. Появляется шанс попасть в Государственную Думу при условии, что А. Голубков побеждает в своем округе, а региональное отделение убеждает ульяновцев оказать “Отечеству” поддержку существенно выше среднероссийского уровня. Это все чего удается добиться Виктору Служивому в предвыборный период.

Несмотря на активность В. Служивого и всей “профсоюзной” команды ульяновского отделения “Отечества”, данное избирательное объединение набрало в регионе меньший процент голосов избирателей, чем в целом по России. Это объясняется тем, что в Ульяновской области “левый” избиратель традиционно ориентируется на КПРФ, имеющую в регионе многочисленную и сильную организацию,

В 1999 году ФОРУО не принимала решения о поддержке кого-либо из кандидатов, выдвигавшихся в одномандатных округах. Региональная организация “Отечества” формально поддерживала в 180-Сенгилеевском округе Анатолия Голубкова, навязанного ей Политсоветом, под давлением губернатора

и Е. Лаховой. Неформально В. Служивой и его сторонники в 181-Ульяновском округе оказывали содействие другому кандидату от “Отечества” - Юрию Полянскому. Депутатом Государственной Думы стал А. Голубков, но эту победу едва можно записать на счета Федерации или возглавляемой В. Служивым региональной организации “Отечества”.

Парламентские выборы 1999 года показали, что эффективность “московской” идеи слияния “Союза Труда” с ООПД “Отечество” не столь высока, как первоначально рассчитывали в руководстве ФНПР.

Благодаря этому союзу в Государственной Думе была создана межфракционная профсоюзная группа во главе с А. Исаевым.

Однако, “Отечество” не смогло занять освобожденное НДР место российской партии власти. Этому воспрепятствовало создание пропрезидентского блока “Единство”, который, используя колоссальный потенциал электронных СМИ, смог провести эффективную избирательную кампанию в очень сжатые сроки. Кроме того, безнадежная попытка КППРФ организовать импичмент Б. Ельцину лишила одного из лидеров “Отечества” Е. Примакова поста премьер-министра российского правительства и оттолкнула от этого движения часть бюрократии. Его противникам удалось убедить избирателей, что он всего лишь неплохой руководитель самого привилегированного региона России. Вследствие этого, процент голосов, полученных блоком “Отечество - Вся Россия” в целом по стране был в три с лишним раза меньше, чем в Москве. Поражение “партии Лужкова” сделало невозможным распространение корпоративной модели отношения профсоюзов и государства на всю Россию. Таким образом, главная цель, которую ставило перед собой руководство ФНПР и Московской Федерации профсоюзов, не была достигнута.

Федерации отраслевых профсоюзов регионов, где у власти находился популярный губернатор, отказались следовать “московской модели”. Слияния региональных организаций “Союза Труда” и “Отечества” не произошло.

В регионах, где произошло слияние региональных организаций “Союза Труда” и “Отечества”, данный союз не изменил регионального расклада политических сил и тем более не сказался серьезным образом на результатах федеральных парламентских выборов.

Выборы Президента Российской Федерации

Региональные Федерации отраслевых профсоюзов принимают участие в выборах Президента РФ только в том случае, если глава администрации региона имеет амбиции федерального уровня.

Федерация профсоюзных организаций Кузбасса (ФПОК) поддержала кемеровского губернатора Амана Тулеева, который участвовал во всех выборах Президента России, начиная с 1991 года. Иной вариант был возможен разве что теоретически. Во-первых, А. Тулеев пользуется неизменной поддержкой абсолютного большинства населения региона. Во-вторых, председатель ФПОК А. Чекис - давний соратник губернатора. Их союз сложился еще в начале 90-х годов, когда они совместными усилиями вытеснили из Кузбасса Михаила Кислюка, ставленника бывшего Президента РФ Б. Ельцина.

Участие губернатора Самарской области Константина Титова в президентских выборах, которые проходили в марте 2000 года, поставило ***Федерацию профсоюзов Самарской области (ФПСО)*** в достаточно неловкое положение. Ее

председателю для сохранения системы социального партнерства пришлось поддерживать крайне правого политика. Е. Егоров придерживается тактики “лояльного нейтралитета” и старается ограничить участие Федерации в избирательной кампании К. Титова сбором подписей в его поддержку. Но даже это вызывает негативную реакцию в профсоюзной среде. В аппарате Федерации наблюдаются случаи скрытого саботажа действий председателя.

К счастью для Е. Егорова и ФПСО, основные публичные акции президентской кампании самарского губернатора проходили в Москве. Сам характер президентских выборов делал самарскую площадку второстепенной.

К. Титов не потребовал от профсоюзов какого-то более выразительного проявления лояльности. В результате и Федерации, и ее председателю удалось сохранить лицо.

Председатель *Ленинградской Федерации профсоюзов (ЛФП)* Е. Макаров являлся доверенным лицом уроженца Ленинграда В. Путина. С предвыборной агитацией профсоюзный лидер лично ездил на те предприятия, где ему было гарантировано лояльное отношение.

Исход выборов Президента РФ был предрешен поражением ООПД “Отечество” на выборах в Государственную Думу. После него у приемника Б. Ельцина Владимира Путина практически не существовало реальных конкурентов. Влияние профсоюзов на исход выборов было минимальным. Аман Тулеев выиграл бы президентские выборы в Кузбассе и без поддержки профсоюзов. Только за счет своей личной харизмы.

3. Участие региональных Федераций отраслевых профсоюзов в региональных выборах

Картина участия профсоюзов в выборах третьей электоральной волны будет не полна без рассмотрения хода и результатов региональных выборов, проходивших в 1998-2000 годах. Региональные выборы более соответствуют и финансовым, и кадровым возможностям Федераций отраслевых профсоюзов. На региональном уровне также возможно решение большого количества вопросов, в которых заинтересованы профсоюзы.

Выборы в региональные legislatures

Проведение в региональные legislatures собственных депутатов представляет немалый интерес для региональных Федераций. Наличие “профсоюзных депутатов” не только престижно. Оно облегчает принятие законов и нормативных актов, отражающих интересы профсоюзов и наемных работников. Также усиливает позицию Федераций в любых переговорах с региональными властями, увеличивает вес профсоюзов в глазах рядовых членов.

Участие *Федерации профсоюзных организаций Кузбасса (ФПОК)* в региональных выборах проходит в границах очерченных для нее губернатором А. Тулеевым.

Во время проведения последних выборов в областной совет народных депутатов, от профсоюзных организаций Кемеровской области кандидатами в депутаты были выдвинуты 16 человек, в том числе от членских организаций ФПОК 12 человек. По итогам выборов в совет вошли 3 представителя от профсоюзов из 16. Все они шли на выборы от блока А.Тулеева. Депутатами

стали: Ю. А. Кауфман – председатель Прокопьевской территориальной организации Росуглепрофа, Ю. Д. Луцкий – заместитель председателя совета представителей Новокузнецкой территориальной организации Росуглепрофа, О. Н. Федорова – председатель профкома муниципального унитарного предприятия УЖКХ Анжеро-Судженска. Скромным результатам избирательной кампании в Федерации дают два объяснения. В официальной версии говорится, что у профсоюзов отсутствует опыт политической борьбы, не хватает денежных средств обеспечить профсоюзным кандидатам полноценную избирательную кампанию. Ссылаются и на отсутствие единства в профсоюзных рядах, нежелание поступиться частными интересами во имя общих целей. В приватной беседе, кроме этих причин, один из работников ФПОК назвал еще одну, и, пожалуй, главную. Это влияние губернатора: *“Он согласился поддержать только три кандидатуры. Сказал: “Хватит и трех”. Поэтому-то они и прошли в Совет. А остальным кандидатам в предвыборной борьбе практически никакой помощи оказано не было”* (Цит. по исследовательским материалам Кемеровской группы ИСИТО).

Таким образом, можно сказать, что ФПОК встроена в региональную “клиентелу” и не обладает возможностями, да и желанием выйти за ее пределы. В рамках сложившихся отношений подчинения губернатору, как доминирующему политическому актору, Федерация получает на выборах то, что соответствует ее статусу. Не больше, но и не меньше.

Федерация профсоюзов Республики Коми (ФПРК) участие в выборах депутатов Госсовета республики практически отдает на откуп отраслевым рескомам.

Они преследуют на выборах несколько целей. Во-первых, продвигают в органы власти людей из своего аппарата. *«У нас есть представление о том, что наши профсоюзные права проще защищать, если наших работников проталкивать во власть»* (Из выступления делегата на профсоюзной конференции. Цит. по исследовательским материалам Сыктывкарской группы ИСИТО). Во-вторых, помогают кандидатам, которые способны после победы оказать профсоюзу лоббистские услуги. Иногда выборы используют для улучшения финансового положения отраслевого профсоюза. *«Буду продаваться, так вот надо использовать ситуацию с выборами – и я ее использую. ... Мне даст деньги, их уже дали и перечислили 250 тыс. И дадут еще – ведь нас 22 тыс. членов профсоюза, а прислушиваются к нам не только члены профсоюза. ... Я многое могу. И вот в этот раз Спиридонов потеряет наши голоса, потому что он не дал денег, а другой кандидат – дал»* (председатель рескома. Цит. по исследовательским материалам Сыктывкарской группы ИСИТО).

К 2001 году профсоюзы были представлены в данном законодательном органе тремя депутатами, которые участвовали в выборах как выдвиженцы отраслевых профсоюзов. Впрочем, это обстоятельство не мешает Федерации опираться на них в работе с государственными органами.

Ленинградская федерация профсоюзов (ЛФП) через свое политическое крыло - **Межрегиональную общественную организацию “Единство ради прогресса” (ЕРП)** принимала активное участие в состоявшихся в декабре 1998 года выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

“Единство ради прогресса” совместно с Федерацией оказала поддержку 36 кандидатам. С каждым из претендентов на депутатское место было заключено соглашение о взаимодействии. Профсоюзы оказывают поддержку только кандидатам, которые готовы в случае избрания защищать права, свободы и

интересы работников наемного труда. В программе сотрудничества ЛФП с кандидатами в Законодательное Собрание приоритетами являются содействие возрождению промышленного производства, инвестирование из городского бюджета в создание рабочих мест, контроль за соответствием коммунальных платежей доходам населения. Также, согласно этой программе, депутат, поддержанный профсоюзами, должен оказывать помощь учреждениям образования и культуры, бороться за сохранение доступной бесплатной медицинской помощи, за строительство жилья на приемлемых для большинства семей условиях.

Главное обязательство депутатов - содействовать успешному прохождению разработанных совместно со специалистами ЛФП "профсоюзных" законопроектов, которые защищают интересы наемных работников и самой Федерации (о социальном партнерстве, о потребительской корзине, о регулировании оплаты труда, об объединениях работодателей и др.).

Кандидаты также обязуются информировать ЛФП и «Единство ради прогресса» о своей деятельности, оказывать поддержку профсоюзам предприятий и учреждений, расположенных в округе; содействовать Ленинградской Федерации профсоюзов при подготовке и контроле исполнения Трехстороннего соглашения. А также содействовать районному координационному комитету профсоюзов при подготовке, заключении и контроле исполнения районного Трехстороннего соглашения.

В настоящее время из 50 депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга второго созыва 21 депутат имеет обязательства перед Федерацией профсоюзов и ЕРП.

В сентябре 1999 года депутату Законодательного Собрания Санкт-Петербурга И. Михайлову (Блок Юрия Болдырева) была выдана доверенность на право представлять интересы Ленинградской Федерации профсоюзов. Он еще в ходе избирательной кампании подписал с Федерацией и организацией "Единство ради прогресса" трехстороннее соглашение о совместной деятельности.

Федерация профсоюзов Свердловской области (ФПСО) и ее членские организации приняли активное участие в выборах депутатов Законодательного Собрания Свердловской области, которые состоялись в марте 2000 г. Этому способствует двухпалатность региональной легислатуры. Депутаты одной из палат избираются по "партийным спискам", другой - по одномандатным округам. Наличие палаты Представителей открывает простор для институализации различных экономических, политических и профессиональных интересов.

В 2000 году в выборах депутатов Законодательного Собрания области принимало участие 11 избирательных объединений.

Профсоюзные лидеры участвовали в деятельности прогубернаторского блока "Единство Урала", в частности вели сбор подписей. Традиционная поддержка "партии власти" принесла им неплохие политические дивиденды. По спискам "Единства Урала" стали депутатами член Совета ФПСО Н. Шаймарданов и председатель теркома угольщиков Масаев. Н. Шайморданов также заявляет, что остальные 6 депутатов этого блока будут лоббировать интересы Федерации - *"наших в Думе 8 человек"* (Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО).

Обком работников образования и науки создал для участия в выборах собственное политическое крыло - избирательное объединение «Общественное объединение работников образования и студентов».

Под председателя дорпрофсожа В. Путина создали избирательное объединение “Блок поддержки Владимира Путина”. Позднее решение о регистрации блока было отменено с формулировкой “за нарушение порядка выдвижения и фальсификацию протоколов общих собраний”, но PR-акция, эксплуатирующая популярность Президента России, “путинцам” явно удалась. По данным социологических опросов рейтинг “Блока поддержки Владимира Путина” доходил до 30 процентов.

На региональных выборах в Екатеринбурге активно действовало упоминавшееся ранее “Движение трудящихся за социальные гарантии “Май”. По его спискам в Областную Думу прошло пять кандидатов.

Немало кандидатов, связанных с профсоюзами, было в списках других избирательных объединений.

Активны были уральские профсоюзы и на несостоявшихся 18 июня 2000 г. выборах в городскую Думу Екатеринбурга.

Выборы в региональные и местные органы власти продемонстрировали “политизацию” обкома работников горнометаллургической промышленности. Председатели профкомов крупных предприятий отрасли стали депутатами местных органов самоуправления в Каменск-Уральском, Кушве, Ревде и др. Тем председателям профкомов, которые выдвигались кандидатами на местных выборах обком профсоюза оказывал помощь в 10 тыс. рублей. Подобная поддержка объясняется пониманием того, что собственные депутаты поднимают престиж профсоюзов в целом: *“это же и наш престиж, когда люди выбирают наших”* (Председатель свердловского обкома работников горнометаллургической промышленности. Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО).

Федерация отраслевых профсоюзов Ульяновской области (ФОПУО) на выборы в Законодательное Собрание, которые проводятся одновременно с выборами депутатов Государственной Думы РФ, шла двумя колоннами. Первую составляли кандидаты, поддержанные официальным решением Совета Федерации, которое состоялось в начале декабря. Вторую – кандидаты, выдвинутые региональной организацией “Отечества”, которую возглавлял заместитель председателя ФОПУО В. Служивой.

Совет Федерации решил оказать поддержку 4 кандидатам в Законодательное Собрание области. Среди них, кроме уже упомянутого заместителя председателя ФОПУО, были председатель райкома профсоюзов работников АПК и два председателя профкомов крупных предприятий ВПК, профсоюзные организации которых непосредственно входят в Федерацию.

Региональная организация “Отечества” на начальном этапе имела непомерно амбициозные планы относительно региональной легислатуры. Были выдвинуты кандидаты по 15 округам из 25. Больше могли себе позволить только коммунисты. У КПРФ было 19 выдвиженцев.

Однако стадия регистрации показала разность потенциалов традиционно первенствующей в области КПРФ и недавно созданного “Отечества”. У коммунистов зарегистрировано 16 кандидатов в депутаты Законодательного Собрания, у “Отечества” - 7 кандидатов.

Этап регистрации оказался для региональной организации “Отечества” серьезной проверкой на дееспособность, а для ее выдвиженцев - испытанием способности противостоять административному давлению. В отличие от коммунистов “Отечество” сдало этот экзамен в лучшем случае на “три с минусом”. Основную массу “выбывших” составили выдвиженцы по сельским районам. Следует также

отметить, что среди выдвиженцев “Отечества”, которые выбыли на стадии регистрации, больше всего было людей непосредственно связанных с профсоюзами. На них областная администрация оказывала эффективное давление через руководство предприятий или учреждений, где они работали. В итоге из 7 зарегистрированных кандидатов от “Отечества” “профсоюзным” был только сам В. Служивой.

Почти абсолютное несовпадение списков кандидатов в Законодательное Собрание, выдвинутых “Отечеством” и поддержанных Федерацией, свидетельствовали о нарастающих разногласиях в руководстве ФОРПО. Прежде всего, между председателем Ю. Кузнецовым и его заместителем. С течением избирательной кампании становилось все более очевидным, что “Наш дом - Россия” уступит место партии власти не “Отечеству - Всей России”, а пропрезидентскому “Единству”. По мере осознания этого факта и вытекающих из него последствий как на федеральном, так и на региональном уровне Ю. Кузнецов все более дистанцировался от В. Служивого и его политических инициатив.

Итоги выборов в Законодательное Собрание Ульяновской области были для профсоюзов удручающими. Ни один из кандидатов, поддержанных Федерацией или выдвинутый “Отечеством”, не стал депутатом. Губернатор Юрий Горячев, в немилость к которому попала ФОРПО из-за политической активности В. Служивого, напротив упрочил свои позиции. Он смог по большинству сельских избирательных округов провести своих людей. В Ульяновске, где позиции губернатора были весьма слабы, выборы не состоялись в 6 округах из 12. В результате Законодательное Собрание области начало работу с 19 депутатами вместо 25. Этого числа хватало для кворума, но лево-правая оппозиция не могла использовать региональную легистратуру для усиления своих позиций в борьбе с Ю. Горячевым. Такое положение сохранялось до губернаторских выборов, которые прошли в регионе в декабре 2000 года.

“Отыграться” профсоюзам удалось лишь в феврале 2001 года. На довыборах депутатов Законодательного Собрания по городским округам, расположенным на территории Ульяновска, победили председатель профкома ГУП “ПО Ульяновский машиностроительный завод” Владислав Имбро и профсоюзная активистка с того же предприятия Светлана Евдокимова.

Значительная политизация общественной жизни современной России заставляет профсоюзы искать те или иные формы участия в ней. Они, прежде всего, определяются типом регионального политического режима и традициями политического участия. Где-то, как, например, в Санкт-Петербурге, политические интересы профсоюзов институализируются в явной форме, где-то, как в Ульяновске, это происходит в скрытой форме через попытки подчинения региональных отделений тех или иных партий.

Выборы глав администраций регионов

В ходе кампании по выборам губернатора Ленинградской области ***Межрегиональная общественная организация “Единство ради прогресса” (ЕРП)*** выступила с предложением пригласить на заседание Исполкома всех кандидатов (7 человек) для ознакомления с их программой, выявления их позиций по отношению к профсоюзам и потенциальной возможности заключения Трехстороннего соглашения о взаимном сотрудничестве между кандидатом в губернаторы, Ленинградской федерацией профсоюзов и ЕРП.

В соглашение предполагалось включить следующие обязательства кандидата, в случае его избрания губернатором:

- 1) До утверждения вице-губернатора по социальным вопросам проводить консультации и согласования по кандидатам на должности с учетом мнения Совета ЛФП, а на руководителей отраслевых комитетов и управлений - с отраслевыми обкомами профсоюзов.
- 2) Ввести на постоянной основе в состав областного правительства представителя от Совета ЛФП, который имел бы возможность участвовать в работе Правительства с правом совещательного голоса.

Идея была очень неплохая, т.к. вряд ли кто из кандидатов накануне выборов решился бы проигнорировать приглашение профсоюзов. Очевидно и то, что на таких "смотреинах" можно заработать немалый политический капитал. Однако ЕРП была допущена тактическая ошибка. Руководство организации посчитало, что выборы будут проходить в 2 тура и, отказавшись от первоначального замысла, решило определиться с поддержкой после первого тура голосования. Из двух легче сделать безошибочный выбор, чем из семи. Выборы, вопреки ожиданиям ЕРП, прошли в один тур. Поэтому профсоюзам не удалось заключить соглашение с новым губернатором.

Во время подготовки выборов губернатора Санкт-Петербурга Ленинградская федерация профсоюзов активно участвовала в дискуссии о переносе срока выборов с июня 1999 года на декабрь 1999 года. *"Профсоюз положительно оценивает перенос выборов губернатора Санкт-Петербурга. Аргументы: во-первых, 10 декабря голосовать придут 60-80 % избирателей, а в июне - только 20-40% избирателей. Мы хотим, чтобы в выборах принимали участие как можно больше избирателей; во-вторых, чтобы было меньше говорильни; в третьих, чтобы было меньше затрат. Мы эту позицию огласили и будем продвигать"* (Е. Макаров - председатель Ленинградской федерации профсоюзов. Цит. по исследовательским материалам Санкт-петербургской группы ИСИТО).

Перенос даты выборов губернатора Санкт-Петербурга наиболее выгоден был действующему губернатору В. Яковлеву и практически гарантировал его повторное избрание.

С такой позицией ЛФП были согласны не все членские организации. *"Обсуждение этого вопроса идет недемократично. ... Нужно заслушать их позицию, а затем принимать решение"* (Председатель обкома работников здравоохранения. Цит. по исследовательским материалам Санкт-Петербургской группы ИСИТО).

Ответ председателя ЛФП на предложение обсудить текст обращения относительно переноса даты выборов был неожиданно жестким. Е. Макаров заявил: *"Не нужно принимать обращение. Оно уже принято и выслано. Вам нужно просто оповестить членов вашей организации"* (Цит. по исследовательским материалам Санкт-Петербургской группы ИСИТО). Такая реакция абсолютно не соответствует сложившемуся стилю взаимоотношений между председателем Федерации и председателями отраслевых обкомов. Она свидетельствует о том, что руководство ЛФП, выбрав в свое время между А. Собчаком и В. Яковлевым в пользу последнего, и сегодня не жалеет об этом. Оно предпочитает пойти на небольшой внутренний конфликт, чем на размолвку с действующим губернатором.

Выборы губернатора стали настоящим испытанием для **Пермского областного совета профсоюзов**, т.к. обладали достаточно сложной интригой.

Первоначально ожидалось, что все пойдет по традиционной для России схеме: действующий губернатор непременно попытается остаться в своей должности на второй срок. Однако Геннадий Игумнов неожиданно объявил о своем отказе участвовать в предстоящих выборах. Новой фигурой, с которой местная партия власти связывает сохранение status quo, становится мэр Перми Юрий Трутнев. Г. Игумнов публично называет его своим преемником.

После того, как мэр Перми начал свою избирательную кампанию, губернатор неожиданно меняет свое решение. Между двумя претендентами возникает острый конфликт, исход которого никто в области не брался прогнозировать.

Облсовпроф отворачивается от Ю.Трутнева и заявляет о поддержке кандидатуры Г. Игумнова на должность губернатора, а кандидатуры его заместителя Г. Тушнолобова на должность мэра Перми. В газете "Профсоюзный курьер" появляется ряд публикаций, общий смысл которых можно свести к рассуждениям: "если у нас все хорошо, то зачем нам менять губернатора?" А накануне выборов газета опубликовала обращение к членам профсоюза прийти на избирательные участки и проголосовать за Г. Игумнова.

Профсоюзы встали на сторону проверенного партнера по трехстороннему соглашению, но оказались у "разбитого корыта". 3 декабря 2000 года Ю. Трутнев выиграл выборы, набрав 51,4% голосов избирателей. За Г. Игумнова проголосовали 34,95% избирателей.

На прошедших в августе-сентябре 1999 года выборах губернатора **Федерация профсоюзов Свердловской области (ФПСО)** официально не обозначила своих предпочтений, т. е. не было соответствующих решений Совета Федерации или его Президиума. В то же время, региональное отделение "Союза труда", коллективными членами которого являются 12 отраслевых обкомов и 3 территориальных объединения профсоюзов, выразило поддержку действующему губернатору Э. Росселю. В "Обращении к Росселю" это решение аргументируется тем, что сложилась законодательная и практическая база социального партнерства властных структур, работодателей и трудовых коллективов. Благодаря этому в области приняты Законы о социальном партнерстве, о защите трудовых прав, о правах профсоюзов, трехстороннее соглашение, тарифное соглашение и другие нормативные акты, обеспечивающие правовую основу взаимодействия профсоюзов, работодателей и государства на региональном уровне. Решение о поддержке кандидатуры Э. Росселя было также принято многими обкомами. *"Мы исходили из конкретной ситуации - мы поддержали губернатора на период его предвыборной кампании. Были изучены документы в областных комитетах. ... строители, металлурги, местная промышленность - поддержали Росселя. С учетом этой позиции было принято решение о поддержке губернатора"* (Работник аппарата ФПСО. Цит. по исследовательским материалам Екатеринбургской группы ИСИТО). Как показали результаты выборов, Федерация сделала верную ставку. Эдуарду Росселю удалось победить своего главного оппонента - мэра Екатеринбурга А. Чернецкого. Можно сказать, что конструктивные отношения между властью и ФПСО сохранены до 2003 года.

Федерация отраслевых профсоюзов Ульяновской области (ФОПУО) в отличие от других региональных Федераций не выразила открытой поддержки действующему губернатору Юрию Горячеву на выборах, состоявшихся в декабре 2000 года. Это связано с ситуацией раскола как внутри региональной

элиты, так и в руководстве самой ФОПУО. Война сельской (прогубернаторской) и городской (антигубернаторской) элит шла в регионе, начиная, по меньшей мере, с 1996 года, когда лево-правая (обком КПРФ, директора крупных предприятий, новые бизнесмены) городская оппозиция отвоевала пост мэра Ульяновска, а поддержанный ею первый секретарь обкома КПРФ А. Кругликов выиграл у Ю. Горячева губернаторские выборы в областном центре. В 1999 году в войну элит втянулась и Федерация профсоюзов, когда заместитель председателя ФОПУО В. Служивой без санкции областного руководства стал лидером региональной организации «Отечества». Поражение антигубернаторской оппозиции на выборах в Государственную Думу РФ и Законодательное Собрание области вызвало репрессии против В. Служивого и его сторонников со стороны председателя Федерации Ю. Кузнецова, который демонстрировал губернатору покаяние за ошибки и своеволие своего заместителя, а также готовность вернуться к сотрудничеству на условиях абсолютной лояльности.

В феврале 2000 г. у председателя ФОПУО появился второй заместитель, в июне Юрий Кузнецов добился от Президиума Федерации решения, требующего от профсоюзных работников приостановить свою деятельность в руководстве различных общественно-политических движений и партий. Накануне выборов губернатора, в конце ноября, появилось постановление Совета Федерации, которое предлагает внести изменение в Устав «о невозможности совмещения должности руководителя профсоюзного органа любого уровня с руководством политическими партиями и общественно-политическими движениями». Мишенью этих акций был Виктор Служивой.

Предпринятые действия не восстановили единства профсоюзных рядов. Летом 2000 года политическая ситуация в регионе радикально изменилась. Соперником губернатора Юрия Горячева на выборах, которые состоялись в декабре 2000 года, стал командующий 58-ой армией, генерал-лейтенант Владимир Шаманов. Появление в Ульяновске героя чеченской войны вызвало настоящую панику в рядах местной партии власти. Впервые за долгие годы ей противостоял противник, имеющий реальные шансы на победу. Власть и оппозиция начали тотальную мобилизацию всех ресурсов.

Виктор Служивой, несмотря на все постановления, остался во главе региональной организации «Отечества». С первых дней появления В. Шаманова в Ульяновске, заместитель председателя ФОПУО и генерал стали сотрудничать. Для последнего, не имевшего глубоких корней на Ульяновской земле (В. Шаманов за десять лет до выдвижения своей кандидатуры на губернаторских выборах непродолжительное время командовал полком десантной дивизии, базировавшейся в Ульяновске), этот союз был очень важен, т. к. открывал доступ на большинство предприятий области.

Время показало, что Виктор Служивой верно выбрал союзника. В. Шаманов одержал убедительную победу. За него проголосовали 56,26% избирателей области, принявших участие в выборах. За Юрия Горячева - только 23,48%.

Смена власти в регионе изменила соотношение сил внутри Федерации отраслевых профсоюзов. Ее председатель Юрий Кузнецов тихо ушел на пенсию. Виктор Служивой с 1 февраля 2001 года приступил к исполнению его обязанностей. 21 февраля была ликвидирована должность второго заместителя. XXIII конференция, состоявшаяся 28 марта 2001 года, стала наградой для В. Служивого за смелость и настойчивость. Его кандидатуру на пост председателя ФОПУО выдвинули 11 отраслевых обкомов и ряд первичных организаций.

Поддержать Виктора Служивого приехал В. Шаманов. Новый губернатор сделал тем самым необычный для Ульяновска шаг. Его предшественник не посетил ни одного мероприятия Федерации. Появление Владимира Шаманова как бы символизировано начало нового периода в отношениях региональной власти и профсоюзов. Генерал заявил, что *“мы будем поддерживать профсоюзы, потому что за вами стоят конкретные люди. Мы готовы детализировать трехстороннее соглашение. ... Администрация области не будет стоять в стороне от процессов, когда зарплата берется с потолка, когда организуются непонятные дочерние предприятия, которые уводят капиталы в сторону ... Мы не будем стоять в стороне, когда нарушаются условия труда. Из-за этого травматизм ... Кто как не вы лучшие всех знаете состояние дел в коллективах. Мы просим - давайте сотрудничать”* (Цит. по исследовательским материалам НИЦ “Регион”, г. Ульяновск).

Помимо нового губернатора, поддержать В. Служивого пришел популярный в Ульяновске первый секретарь обкома КПРФ, депутат Государственной Думы А. Кругликов. Союз с ним сложился в ходе избирательных кампаний 1999-2000 годов, когда они вместе боролись против прежнего губернатора Ю. Горячева. Столь мощная политическая поддержка сделала неизбежным избрание Виктора Служивого на должность председателя ФОПУО. Другие кандидатуры не выдвигались. Конференция единогласно высказалась за открытое голосование. Единственный воздержавшийся не изменил ход дела, но придал ему немного демократического шарма или его видимости.

Избрание В. Служивого профсоюзные лидеры обставили одним условием: дела в “Отечестве” должны быть переданы другому человеку. Оно было выполнено. Итогом политической активности В. Служивого стало встраивание Федерации в новую региональную “партию власти”. Для ФОПУО это облегчит решение ряда вопросов, но в тоже время создаст и ряд проблем. Бывший председатель Федерации Ю. Кузнецов говорил, что защищать работников профсоюзы должны и при “красных”, и при “белых”. А значит ссориться и с теми, и с другими, даже против воли самих профсоюзных чиновников.

В выборах глав субъектов Федерации профсоюзы, как правило, выступают, как правило, союзником действующего руководителя региона. Конформизм профсоюзов обусловлен тем, что именно глава администрации (губернатор, президент) выступает гарантом реализации главного профсоюзного проекта - регионального Трехстороннего соглашения, а зачастую и других соглашений с участием профсоюзов и работодателей.

В заключение следует сказать, что, несмотря на существование различных точек зрения на участие профсоюзов в политике, ни одна из региональных Федераций отраслевых профсоюзов не отказывается от участия в избирательных кампаниях различного уровня.

Участие региональных Федераций в политике и в выборах, в частности, обусловлено двумя причинами.

Во-первых, она рассматривается как инструмент усиления позиции Федерации в главном профсоюзном проекте - социальном партнерстве. И, прежде всего, при заключении регионального Трехстороннего соглашения.

Во-вторых, в политику идет относительно молодое поколение профсоюзной бюрократии. Они понимают, что после краха коммунистической системы в 1991 году профсоюзы в России превратились из карьерной лестницы в карьерный

тупик. Политика рассматривается ими как выход из него. Выход, связанный с немалыми рисками, но все же открывающий жизненные перспективы, которых явно не хватает в сегодняшнем профсоюзном “болоте”.
Модель участия региональных Федераций в выборах определяется типом регионального политического режима.

Наталья Веселкова
ИСИТО, г.Екатеринбург

Реформа здравоохранения и социальное самочувствие работников

Российское здравоохранение для того, чтобы а) просто выжить и б) эффективно влиться в современную социально-экономическую систему, вынуждено идти на кардинальное реформирование, которое и ведется уже более десяти лет. Экономически просчитываются результаты, периодически проводятся опросы общественного мнения на предмет недовольства платными услугами. Положение работников отрасли также претерпевает серьезные изменения, зачастую связанные с ущемлением социально-трудовых прав – и именно эта проблема станет фокусом данной статьи. Но прежде необходимо обрисовать саму ситуацию реформы – с точки зрения ее приоритетов и зон наименьшего внимания.

1. Всеобщий характер реформы – три аспекта

Можно смело утверждать, что современное реформирование здравоохранения имеет всеобщий характер, прежде всего в смысле *комплексности* и *глубины* перемен. К 1970-ым годам наше здравоохранение вышло на уровень, позволивший решить многие задачи послевоенного периода и получило «высокую оценку мировой медицинской общественности» [1]. В то же время накапливались недостатки, присущие всей советской системе. С началом перестройки «новый хозяйственный механизм» стал применяться и к медицине; в этот период начался эксперимент по отработке новых моделей в Кемеровской, Куйбышевской областях и в Ленинграде.

Точкой отсчета текущей реформы считается принятие закона *О медицинском страховании граждан в РСФСР* (1991 г.), что было попыткой адаптировать систему финансирования здравоохранения к новым экономическим условиям. Плюсам и минусам обязательного медицинского страхования (ОМС) посвящено изрядное количество публикаций, и мы не будем сейчас на этом останавливаться. Другим важнейшим (по мнению министра Ю.Л. Шевченко – даже революционным [см.1]) правовым актом стали *Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан* (1993 г.) [2]. До сих пор это едва ли не единственный закон, в котором прописаны права и социальная защита медицинских и фармацевтических работников (раздел X, ст.ст. 54-64). Этот закон несколько раз дополнялся (последняя правка – от 20 декабря 1999 г.), но раздел о правах и защите работников остался в первоначальной редакции, что свидетельствует, видимо, о неподатливости данной сферы скорым нововведениям, равно как и о недостаточном к ней внимании.

Вопрос о законодательстве в части обеспечения защиты и социального статуса медиков поднимали многие участники последнего (IV) Пироговского съезда врачей, критикуя существующие законы за неконкретность и неполноту [3]. Несовершенство законодательной базы в качестве одного из важнейших отрицательных факторов отмечают и информанты исследовательского проекта ИСИТО (1999-2001 гг)¹ – главврачи и профсоюзные лидеры. Так, например, председатель пермского областного комитета профсоюза работников здравоохранения высказывается за увеличение (!) процента отчислений «в ЦК,

ФНПР [Федерацию Независимых Профсоюзов России] с тем, чтобы вопросы правовые, юридические, вопросы законодательства решались там... С тем, чтобы наши законы проходили". Территориальный комитет профсоюза в Санкт-Петербурге, как будет показано ниже, активно участвует в формировании областного законодательства; подобные процессы идут и в других территориях. Сегодня процесс нормотворчества – существенная часть реформы, дающая возможность выражения и согласования различных групп интересовⁱⁱ.

Помимо изменения хозяйственного и правового механизмов, здравоохранение переживает и т.н. структурную реформу – перенесение центра тяжести со стационарного обслуживания на первичную (догоспитальную и внебольничную) помощь при интенсификации технологий. Это означает «реструктуризацию и сокращение сети и мощности» стационаров [1] – (приводящую порой к слиянию нескольких больниц в одну) и приоритетное развитие амбулаторной помощи, введение специальности врача общей практикиⁱⁱⁱ. Модели поликлиник и самостоятельных общеврачебных практик отработаны в ходе экспериментов, поддержанных программой TACIS и Всемирным банком в Кемеровской, Самарской, Свердловской, Тверской областях и в г. Санкт-Петербурге. В течение десяти лет (с 2000 г.) планируется в основном завершить структурные преобразования поликлиник. Эта часть реформы пока заметно пробуксовывает [см., напр., 5], есть серьезные проблемы и в реализации других направлений (сокращение коечного фонда далеко не всегда сопровождается соответствующим развитием амбулатории, для обеспечения финансового покрытия необходима более радикальная «глубокая» реструктуризация [6]).

Второй аспект всеобщности реформы – это ее *международный* характер. Когда российское правительство взялось перестраивать эту отрасль, стал обсуждаться опыт самых разных стран. Сегодня специалисты Всемирной Организации Здравоохранения отмечают много сходного в реформах 1990-х годов в европейских странах [см. 7], обусловленного общими изменениями: а) структуры взаимоотношений государства и рынка, б) децентрализацией отрасли, в) артикуляцией прав (в т.ч. ростом информированности) граждан и пр. Этот аспект подчеркивает закономерность именно такого реформирования, каким бы болезненным и несуразным оно порой ни казалось на отечественной почве.

Сегодня мировой опыт не только активно обсуждается, но и внедряются модели управления, финансирования и в целом функционирования здравоохранения. Так, 20 апреля 1998 г. при поддержке Всемирного Банка началась реализация пилотного проекта «Реформа здравоохранения» в Калужской и Тверской областях. Цель проекта – повышение качества, эффективности и результативности медицинской помощи; получение результатов для внедрения в рамках реформы по всей стране. Выделяются три приоритета реформы: 1) изменение системы материального стимулирования, 2) укрепление первичной медицинской помощи (развитие сети «семейных врачей») и сокращение стационарной помощи, 3) улучшение работы в конкретных областях здравоохранения [8] (об эффективности внедрения проекта [см. 5]). С сентября 1998 г. действует Комитет по здравоохранению Российско-Американской комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству. В 1999 г. в рамках этого сотрудничества в ЦНИИОИЗ МЗ РФ создан научно-методический федеральный центр по управлению качеством медицинской помощи, выполняется совместный проект «Доступность

качественной медицинской помощи» в Тверской и Тульской областях [9]. В том же году с целью разработки программ управления качеством медицинской помощи и повышения эффективности деятельности медучреждений Самарской области создан научно-методический Центр региональных проблем здравоохранения – по инициативе Администрации Самарской области [10]. В Екатеринбурге при поддержке английской программы «Ноу-хау» запущен пилотный проект по отработке новых принципов управления здравоохранением. В 1999 г. Министерство здравоохранения при поддержке программы TACIS Европейского Сообщества приступило к реализации трехлетнего проекта реформирования системы финансирования здравоохранения.

Даже на этих немногих примерах можно видеть акцентирование сферы управления и финансирования, но не сферы трудовых отношений^{iv}. Социально-трудовые права и настроения работников оказываются в тени.

Помимо двух названных аспектов всеобщность происходящих процессов имеет и третье измерение. Хотя мы говорим о реформировании внутри *одной* отрасли, эти изменения непосредственно и незамедлительно касаются *всех* слоев населения. Мощный социальный резонанс оказывает ответное влияние на течение реформы, смягчая, но и затягивая преобразования. В первом приближении можно выделить три заинтересованные стороны: (1) потребители услуг здравоохранения, (2) организаторы здравоохранения и (3) работники данной сферы.

Надо сказать, что есть немало публикаций, освещающих ситуацию с точки зрения первых двух из названных сторон. (1) Анализ подвергается показатели здоровья, в т. ч. в субъективных оценках потребителей услуг здравоохранения, у разных категорий населения, в динамике за несколько лет [11; 12; 13; 14; 15 и др.]. Медико-демографическим показателям здоровья населения посвящена почти треть программного доклада министра здравоохранения РФ 15.03.2000 г. [1]. (2) Стратегические, экономические, управленческие аспекты российской реформы здравоохранения также активно обсуждаются специалистами [7; 16; 17; 18; 19 и др.].

(3) Проблемное поле интересов работников данной отрасли представлено далеко не столь детально, хотя публикации о проблемах работников реформируемой отрасли также начинают появляться. Многие из обсуждаемых здесь вопросов имеют общий, свойственный не только здравоохранению характер: невыплата зарплаты, производственный травматизм и т.п. В других аспектах реализации социально-трудовых прав более выражена отраслевая специфика: например, пенсионное обеспечение, кадровый учет [20; 21; 22].

Было бы интересно (и значимо для социального управления) проследить, какие очертания приобретает реформа в целом и как меняется политика конкретных субъектов организации здравоохранения в зависимости от «настроений» потребителей (таких работ почти нет [15]). В равной степени важен анализ структуры и динамики этих настроений (не сводимых к описанию недовольства платными медицинскими услугами) – поскольку очевидно, что это суть тесно взаимосвязанные явления и процессы.

Ну и, наконец, существенно социальное самочувствие самих медиков – как отражение и составная часть социально-трудовых коллизий в реформируемой отрасли. Эта сфера практически не освещена в научных публикациях, и именно ей мы уделим первостепенное внимание.

Социальное самочувствие, социальные настроения будем употреблять в данном тексте как синонимы для определения «механизма рефлексивного социального знания, используемого агентами социального действия в организации социальной жизни» [23, с.52]. Термин «социальное самочувствие» сегодня употребляется достаточно широко и большей частью метафорически, причем не только в популярных [24], но и в претендующих на научность изданиях [см., напр., 25; 26]. В лучшем случае социологи [см., напр. 26] ссылаются на дефиницию Ж.Т.Тощенко и С.В.Харченко^v – не снабжая ее необходимой операционализацией. Наиболее проработанное в этом плане научное определение предложено Л.Е.Петровой: «В социальном самочувствии в концентрированном виде отражается степень адаптации к современной социально-экономической ситуации, ожидание будущего, самооценки успеха, уровень тревожности и пр.» [28, с.4]. При этом конкретный уровень социального самочувствия определяется *соотношением между притязаниями субъекта и степенью их реализации*. Этот «синдром сознания» (Л.Е.Петрова) содержит как эмоциональный, так и когнитивный компоненты; в реальности они очень тесно переплетены (и не всегда имеет смысл аналитически разделять это сплетение). Далее мы постараемся проследить, как социальное самочувствие работников здравоохранения находит свое выражение в том, что люди *говорят* и как они *готовы действовать* (и действуют).

Поскольку нас интересует социальное самочувствие работников в ситуации реформы, мы ограничим его масштабы сферой социально-трудовых отношений. Выделим три взаимосвязанных уровня анализа: 1) «внешняя рамка» социально-трудовых отношений, 2) собственно настроения работников и 3) позиция (представления и действия) профессиональных общественных объединений, главным образом профсоюзов работников здравоохранения. Этот третий уровень в данном случае является интегральным, поскольку общественные организации переплавляют и соединяют идущие извне и сверху требования – с чаяниями масс, именно ему мы уделим особое внимание (см. раздел 2 далее).

Первый уровень представлен такими нововведениями, как а) лицензирование и категорирование медицинских учреждений и стандартизированная аттестация работников; б) введение минимальных экономических стандартов (МЭСов) на медицинское обслуживание; в) внедрение многоканальной системы финансирования (федеральный/областной, муниципальный бюджеты и Территориальные Фонды ОМС (ТФОМС), собственные средства населения); г) реорганизация/реструктуризация здравоохранения с целью высвобождения средств и интенсификации технологий. По словам одного из организаторов здравоохранения муниципального уровня, *«такая перестройка, которая идет в отрасли, она очень непростая... не знаю в какой еще отрасли идут такие изменения»* (Свердловская область, 2001 г.).

«Рядовые» медики (второй уровень) воспринимают все эти перемены далеко не однозначно и не безболезненно. Полагается очевидным, что любая реформа направлена на улучшение уровня и условий жизни. Процесс достижения цели, конечно, не гарантирован от временных трудностей. Однако для работающих сегодня в здравоохранении «временные трудности» – это их жизнь. Люди сталкиваются с угрозой сокращения либо смены устоявшегося распорядка работы, с интенсификацией труда (больше работы за меньшие деньги) и т.д. Причем больше всего угнетает не столько негативный потенциал

изменений (он чаще всего невелик и перекрывается осознанием необходимости реформы), но неопределенность. «*Вся... неразбериха с этой реорганизацией [учреждений здравоохранения] получилась потому, что никто не представил никакого плана реорганизации - ни структуры штатного расписания, ни экономических выкладок, ни финансовых расчетов... поэтому начались слухи, начались домыслы. А слухи и домыслы - это же не факты, и поэтому началась... лихорадка в коллективах медицинских*», - так описывала ситуацию председатель горкома работников здравоохранения накануне слияния пяти лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) в одну горбольницу (Свердловская область, 2000 г.). Еще Дюркгейм объяснял, что люди вообще-то консервативны и не любят серьезных перемен: «изменение существования, и внезапное, и подготовленное, всегда составляет болезненный кризис, ибо оно насилует устойчивые инстинкты и вызывает их сопротивление. Все прошлое тянет нас назад даже тогда, когда прекраснейшие перспективы влекут вперед» [29, с.224-225].

Таким образом, первый элемент социального самочувствия работников реформируемой отрасли – **повышенная социальная тревожность**, страх перемен^{VI}. Резко падает степень удовлетворения а) потребности в стабильности, упорядоченности трудовых отношений и б) потребности в контроле за происходящим. Неизбежная, как показал классик социологии, «ностальгия» не означает, что реформа обязательно должна сопровождаться «лихорадкой» и «неразберихой». Реформа – не стихийное бедствие, но планомерный и управляемый процесс, что подразумевает информационное обеспечение нововведений. Наличие последнего – это налаженная «обратная связь» с работниками – так, чтобы люди почувствовали себя полноценными участниками, субъектами, а не безгласными пешками, которых некая внешняя сила переставляет по шахматной доске. В ходе исследования мы наблюдали, как медики одного города стояли на пороге забастовки (нервничая из-за предстоящей реорганизации и задержек с выплатой зарплаты), но стоило главврачу пройти по коллективам и объяснить ситуацию (т.е. поделить ответственность), как работники «вошли в положение» и согласились подождать. Информация об идущих и предстоящих изменениях дает работникам владение ситуацией, т.е. субъектность, сопричастность ответственности, а значит, и снижение тревожности. «Неразбериха» же, напротив, - это лишение субъектности и повышение тревожности. Но это только полдела, ведь информация сама по себе нейтральна. Важна позиция лиц, принимающих решения: воспринимают они работников как инертную «массу», из которой надлежит лепить новое здравоохранение, или видят в них субъектов для диалога и сотрудничества (или по крайней мере пытаются это продемонстрировать). Эти два слагаемых – информационное обеспечение и позиция лиц, принимающих решения, - определяют конкретный уровень социальной тревожности.

Тревожность в данном случае – результат негативного отношения к *будущему* (совсем не обязательно тотальная боязнь или отчуждение от «всего» будущего, мы говорим только о конкретной его части, которая непосредственно связана с изменениями в отрасли). Негатив в восприятии *настоящего* – это **неудовлетворенность** конкретными составляющими социально-трудовых отношений – материальным положением, занятостью, законодательством. Иными словами, это опасно низкая степень удовлетворения потребности в социально-экономической защите.

Итак, второй важнейший аспект социального самочувствия работников здравоохранения – **неудовлетворенность материальным положением**. Низкий уровень зарплаты, которая еще и задерживается, нарушения сроков и порядка индексации – главная составляющая неудовлетворенности. По состоянию на 19.11.2001 г. общий уровень долга по всем регионам России составляет 630,1 миллионов рублей [30]. В октябре 2000 г. в 8 районах Ульяновской области задержка выплаты зарплаты составляла 4 месяца; в ноябре 2001 г. – 29 дней, подобная ситуация сохраняется в течение полугода. В Свердловской области на начало 2000 г. имелась задолженность по выплате зарплаты в 55 муниципальных образованиях из 68; к июню 2000 г. количество «обездоленных» территорий сократилось до 13. С проблемой зарплаты в 2000 – 2001 гг. в Свердловской области сталкивалось подавляющее большинство опрошенных в ходе мониторинга^{vii} работников здравоохранения. С введением различных источников финансирования здравоохранения, системы аттестации и категорирования порядок начисления зарплаты значительно усложнился – что затрудняет владение ситуацией со стороны работника. Производимые в общероссийском масштабе повышения заработной платы до ряда территорий доходят с заметной задержкой, поскольку ТФОМС начинает перечислять средства в ЛПУ только после соответствующего постановления главы муниципального образования, а они-то и задерживаются. Кроме того, зарплата медиков **несправедливо низкая**. Средняя зарплата в здравоохранении в два раза ниже средней зарплаты в промышленности, существуют несправедливые перекосы в оплате труда работников сельских и городских медучреждений, младшего персонала и врачей. Выделение и дальнейшее обособление частной, «элитной» медицины усугубляет ощущение несправедливости в оплате труда.

Неудовлетворенность материальным положением включает и неудовлетворительную **охрану труда** – условия труда и льготы, компенсирующие вредные условия (это надбавки к зарплате, дополнительный отпуск, спецодежда, спецжиры). По данным нашего мониторинга, около трети опрошенных медработников указывают, что за последние три года на их предприятии возникали проблемы по данным вопросам. Условия труда из-за недофинансирования нередко бывают максимально приближены к боевым – когда по стенам в операционной течет вода. Главврач Центральной горбольницы (ЦГБ) одного из райцентров объясняет это порядком финансирования со стороны ТФОМСа по защищенным статьям: «я как работодатель не имею права, а иногда и возможности, обеспечить... нормальные условия труда, потому что... они [ТФОМС] нас финансируют только по защищенным статьям, вся коммунальная наша сфера, вся хозяйственная, все прочие, то, что идет на восполнение нашей материальной базы, оно все вот остается без внимания» (Свердловская область, 2001 г.).

Жилье и социкультбыт – еще одно слагаемое (не)удовлетворенности материальным положением. В советское время этот пункт обеспечивался предприятием, коллективом – через профсоюз, нынче медработники самостоятельно решают свои жилищные и бытовые проблемы, и возможности их, обеспеченные зарплатой в здравоохранении, явно невелики. Видимо, потому, что сегодня эти вопросы уже слабо связываются с предприятием, как проблемы, возникающие на предприятии, их отметило только 16% участников мониторинга^{viii}.

Вопросы **занятости** в здравоохранении обладают известной спецификой. По мнению Минздрава РФ и ЦК профсоюза, “не смотря на некоторые структурные изменения, происходящие в здравоохранении, высвобождение и безработица среди медицинских и фармацевтических работников не стали проблемой, дестабилизирующей обстановку в трудовых коллективах. Эти процессы не носят массового характера» [31].

Реорганизация, даже не связанная с массовым сокращением, ставит проблему занятости в соответствии с квалификацией (когда *«людям с высшим образованием предлагались санитарские должности!»* (Екатеринбургский горком, 2000 г.)), невыгодных переводов (менее интересная и/или более интенсивная работа, удаленность от дома). Кроме того, реформа создает конкуренцию за лучшие, дефицитные рабочие места, и этот процесс будет усугубляться. Например, завод открывает свою поликлинику – тут же возникает отток лучших кадров из муниципальной ЦГБ. Это ощутимая потеря для последней и обострение социального неравенства, ведь более 10 работников ушли на более высокие зарплаты – по словам начальника отдела кадров ЦГБ, *«дефицитно туда попасть»* (Свердловская область, 2001 г.). А муниципальная медицина испытывает дефицит кадров, особенно в малых городах. Так, если в Екатеринбурге на 10 тыс. человек населения приходится 72 врача, то в райцентре с населением 75 тыс. человек этот показатель в три раза меньше – всего 24 врача! Отсюда закономерно следуют и другие проблемы: средний возраст 47 лет, *«порой... неорганизованность в работе, ...не приходится говорить о здоровой конкуренции, о каком-то желании что-то сделать лучше, о каком-то соревновании»* (мнение главврача, 2001 г.).

Неудовлетворенность **законодательным обеспечением** определим как третий важнейший аспект социального самочувствия работников здравоохранения. От руководителей медучреждений неоднократно приходилось слышать, что социальная незащищенность всех медицинских работников изначально обусловлена несовершенством законодательной базы, начиная с нормативов Единой Тарифной Сетки (ЕТС) и заканчивая существующим пенсионным законодательством. Наши информанты обращают внимание на серьезные диспропорции в законодательном обеспечении прав медиков и их пациентов, что воспринимается как очевидная несправедливость: *«начиная от Конституции, 41 статьи, где мы обязаны оказывать доступную медицинскую бесплатную помощь, и кончая законом об обязательном медицинском страховании, - везде прописаны наши обязанности... во всех федеральных законах: ...психиатрической помощи, наркологической помощи, сейчас вот закон по защите ВИЧ инфицированных ...закон о здравоохранении даже есть, там везде идет акцент и защита прав больного, и нигде нет, чтобы во главе угла стояли [медицинские работники].»* Таким образом, *«отсутствие нормальной законодательной базы... создает условия для этого социального как бы дискомфорта работы медицинских работников в наших условиях», -* подводит итог главврач ЦГБ (Свердловская область, 2001 г.).

Все эти факторы – тревожность, неудовлетворенность материальным положением, включая проблемы занятости и существующего законодательства - образуют социальную незащищенность, которая является (объективным) референтом социального самочувствия работников здравоохранения. Именно

социальная защищенность, повышение престижа профессии – цель деятельности профсоюзных и других корпоративных объединений медиков.

2. Общественные организации в здравоохранении

Начало 1990-х годов – период, когда российские профсоюзы переживали глубокий кризис, связанный с массовой потерей членства после известного президентского указа о свободе организаций, растерянностью и депрессией в стане профсоюзного руководства. И в это же время происходит образование новых и/или преобразование прежних профессиональных объединений медиков. По мнению Р.Ю. Шульга, медики объединяются «для того, чтобы совместными усилиями решать возникающие изо дня в день проблемы со своими же пациентами» [32, с.33], постепенно приближаясь к западной модели, где подобные организации обеспечивают выплату компенсаций за нанесенный пациентам ущерб. Это действительно важное и перспективное направление работы, министр здравоохранения объявил организацию разработки программы по защите жизни, чести и достоинства медиков своим «нравственным и гражданским долгом» [1]. Для того, чтобы узаконить правовую защищенность медработников, по мысли министра, общественности мало, нужно учреждение Медицинской Коллегии адвокатов. Хотя «ведущая роль» все же отводится «не официальным властным институтам, не министерским или региональным органам управления, а самым разным профессиональным и общественным медицинским объединениям – обществам, ассоциациям, союзам, фондам» [1]. У медали, как всегда, две стороны: по мере роста информированности и правового самосознания граждан неизбежно будет расти и количество жалоб и исков на неправомерные действия медиков. Сегодня, когда этот процесс еще только начинается, жалобы чаще касаются неудовлетворительного лекарственного обеспечения [см., напр., 33]. Более других рискуют те сферы здравоохранения, которые больше продвинулись в реформировании: закономерно, что страхование профессиональной ответственности врача обсуждается в *Стоматологической Ассоциации* (юрист Ассоциации поясняет, что в практике «возмездительных отношений» в случае неумышленно допущенных ошибок «медики сегодня практически не защищены» [34; 35]).

Самые же острые проблемы работников реформируемого здравоохранения связаны с реализацией социально-трудовых прав. Мы могли видеть, что оплата и условия труда, обеспечение занятости часто воспринимаются как несправедливые и нуждаются в первостепенной защите. Как будет показано ниже, реально данными вопросами занимаются только профсоюзы. Непрофсоюзные же объединения на сегодня наиболее успешны в организации профессионального обучения и планировании участия в государственном управлении отраслью, это мы попытаемся показать на примере Российской Медицинской Ассоциации и Межрегиональной ассоциации медицинских сестер России.

Российская медицинская ассоциация (РМА) основана в 1992 г., имеет свое печатное издание (Врачебная газета). Уставные цели РМА сформулированы достаточно широко: «содействие в решении насущных задач в сфере здравоохранения, медицинской науки и образования, производства и освоения медицинской техники, фарминдустрии, экологии, в формировании нравственных принципов в жизни общества, внедрении новейших достижений отечественной и зарубежной медицины, создании условий для реализации национальных российских благотворительной и гуманитарной деятельности»

[36]. Подобно профсоюзу, РМА имеет развитую региональную инфраструктуру, которая состоит из региональных отделений, представительств и коллективных членов. В 1994 году РМА выступила инициатором и организатором I (XVII) Всероссийского Пироговского съезда врачей. Последний IV (XX) Пироговский съезд (июнь 2001 г.) обсуждал идею врачебного самоуправления и предложил концепцию расширения прав общественных организаций в государственном управлении здравоохранением (под общественными организациями Пироговский съезд подразумевает ассоциации врачей). При разделении труда между государством и ассоциациями в ведение последних поступает:

- разработка и согласование стандартов медицинской помощи,
- разработка стандартов качества медицинской помощи и контроль их исполнения,
- лицензирование и сертификация профессиональной медицинской деятельности врачей всех специальностей,
- организация повышения квалификации врачей,
- контроль деятельности врачей,
- создание и поддержка информационных баз данных о врачах всей страны [37].

Удовлетворение потребности в субъектности (информация + контроль) и социально-экономической защищенности (что мы считаем основой позитивного социального самочувствия работников) составляют приоритеты деятельности РМА. Необходимость целенаправленного создания условий для субъектного включения медиков в развитие своей отрасли диктуется плачевной ситуацией, когда имеют место “случаи негативного восприятия медицинскими работниками состояния системы здравоохранения, их выраженная отстраненность от процессов управления отраслью” [37]. Отсюда установка РМА - превратить врачей из «винтиков» в «активно участвующих в реформах отрасли специалистов» [38]. Социально-экономическую защиту РМА намерена осуществлять через:

- а) создание консалтинговой компании по юридической и экономической поддержке врачей и учреждений,
- б) создание Агентства занятости врачей,
- в) организацию инвестиционной компании, инвестиционно-внедренческого банка,
- г) участие в создании страховой компании по страхованию рисков гражданской ответственности и рисков для жизни и здоровья при исполнении профессиональных обязанностей,
- д) создание собственного профессионального пенсионного фонда медицинских работников [39].

Масштабность и выбор соответствующих форм (агентство, банк, страховая компания, пенсионный фонд) не оставляют сомнений в перспективности планов, дело за «малым» – реализовать намеченное. Заметим в скобках, что почти все из вышеназванного, равно как и лицензирование и сертификация занимают важное место и в деятельности профсоюза.

Профсоюз и РМА. *В С.Петербурге Медицинская Ассоциация рассматривалась профсоюзом как альтернативная. Она была создана в начале 1990-х, в момент резкого падения численности профсоюза, по инициативе одного из работников городского Комитета по здравоохранению. Он хорошо знал организационную структуру, имел неформальные связи с главврачами, взносы были определены в 0,5% (тогда*

как в профсоюзе 1%), и многие члены профсоюза вступили в Ассоциацию. Терком профсоюза, по собственному признанию, «упустил этот момент». Однако впоследствии взносы в Ассоциацию выросли до 2%, она не справилась с рядом задач, и постепенно люди стали возвращаться в профсоюз. В теркоме же вынесли урок, и стараются работать не просто активно, а заботиться о широком освещении своей деятельности (что нетипично для других отраслевых теркомов Ленинградской Федерации Профсоюзов, как и для обкомов работников здравоохранения в других территориях). Наиболее острые вопросы (например, повышение тарифных ставок) рассматриваются в обеих общественных организациях, однако о систематическом взаимодействии говорить не приходится.

В Свердловской области на очередном пленуме обкома профсоюза работников здравоохранения (9.06.2000) была озвучена установка на налаживание совместной работы с Российской Медицинской Ассоциацией, Ассоциацией средних медицинских работников, Ассоциацией фармацевтических работников, а также на взаимодействие с профсоюзами образования и культуры в рамках Ассоциации профсоюзов производственной сферы. Инициатива объединения усилий с профессиональными ассоциациями медиков односторонняя - со стороны обкома, развивается очень вяло, в основном на организационном уровне (председатель обкома была приглашена на конференцию Ассоциации средних медработников; председатель Медицинской Ассоциации введен в состав обкома - это большое достижение, поскольку 5 лет назад прежний председатель категорически отказался от подобного предложения). Низкий уровень взаимодействия может быть проиллюстрирован затрудненностью связи: председатель обкома, имея срочный вопрос, в течение нескольких месяцев не могла дозвониться до Медицинской Ассоциации.

Новый председатель того же обкома активно включился в работу Ассоциации на всероссийском уровне, став участником последнего (IV) Пироговского съезда. Озвученная министром здравоохранения на этом съезде стратегия разделения здравоохранения на части - частную, муниципальную и общественно-государственную - не нашла поддержки у председателя обкома, поскольку ведет к усугублению социального неравенства уже внутри отрасли. Ведь получают «три отдельных моноблока, с совершенно разным уровнем как оказания медицинской помощи, так, естественно, и условий труда медицинских работников и таким образом заработной платы. Приватная медицина имеет под собой элементарную позицию - любому частнику нужна красивая, милая, со стройными ногами врач, за 40 лет она уже ему не нужна. Он ее будет менять...Муниципальное здравоохранение, бедное, нищее, будет оказывать помощь на самом низком уровне, само собой, самому низкому слою» (2001 г.).

В Самаре профсоюз и Ассоциация более лояльны друг к другу: работают каждый на своем поле, пересекаясь при аттестации, сертификации врачей, на совместных заседаниях и комиссиях.

Медицинская Ассоциация по определению выражает интересы врачей -наиболее «высокопоставленной» и меньшей части медперсонала; профсоюз борется за интересы всех медиков. И профсоюз, и Ассоциация претендуют на выполнение функции социальной защиты и возрождение престижа профессии. Несмотря на положительный пример Самары,

разделение сфер влияния представляет сложность, и еще сложнее – систематическое продуктивное взаимодействие. Призвание и профсоюза, и Ассоциации – служить каналом выражения субъектности работников. Самоутверждение этих общественных организаций связано с усиленным вниманием к «официальным» мероприятиям, контактам с властными структурами - есть риск, что встраивание во власть из средства может превратиться в цель.

Межрегиональная ассоциация медицинских сестер России (МАМС) образована в 1992 г, сегодня она объединяет более 41 тысячи человек в 69 регионах. В 2000 г. МАМС при поддержке Минздрава РФ провела в Санкт-Петербурге Всероссийскую научно-практическую конференцию «Роль и значимость сестринских ассоциаций в реформировании отрасли», делегаты которой приняли обращение к Государственной Думе, Совету Федерации, Правительству РФ, Минздраву России. В обращении указано, что «специалисты сестринского дела не имеют правового статуса, оплата труда не соответствует прожиточному минимуму, государственная программа развития сестринского дела, одобренная съездом, не утверждена Минздравом, продолжает ухудшаться материально-техническая база ЛПУ, ослаблен контроль за охраной труда, не разработаны меры по защите медицинских работников от профессионального риска, снижаются стимулы к труду, в результате продолжается отток квалифицированных кадров из отрасли, что может привести к ухудшению качества сестринской помощи» [40].

Важнейший, быть может, итог почти десятилетней деятельности МАМС – это завоевание признания: «Сегодня о ней знают. С ней считаются. К ее мнению прислушиваются» [40]. Более «вещественные» достижения связаны с развитием профессионального образования. МАМС принимала участие в разработке государственной программы развития сестринского дела, доктрины среднего медицинского и фармацевтического образования в РФ, стандартов практической деятельности медсестер. По ее инициативе открыты факультеты высшего сестринского образования в медакадемиях ряда городов. Следующий пассаж звучит уже скорее декларативно: «МАМС старается делать как можно больше для повышения роли медсестер в системе здравоохранения, поднятия престижа профессии в обществе, улучшения качества сестринских услуг, защиты социально-экономических и профессиональных интересов своих кадров». Хотя и здесь есть конкретные действия: выступали «за снижение нагрузки на медсестру, введение обязательной бесплатной вакцинации против гепатита В и С для работающих в отделениях повышенного риска, повышение заработной платы. Что-то удалось сделать (например, благодаря ходатайствам ассоциации медсестрам стали присваивать звание «Заслуженный медицинский работник»), что-то решается, а кое-что будет воплощаться в жизнь долго и мучительно» [40].

Участники конференции 2000 г. подчеркивали важность объединения усилий с отраслевыми и местными властными структурами и профсоюзами. Показательно, что в образованное в 1993 г. правление МАМС вошли 19 главных медсестер и 2 представителя Минздрава [41], что свидетельствует об изначальной ориентации не на ресурс трудящихся («обычных» медсестер), но на объединенную силу администрации (главная медсестра входит в состав руководства медучреждения) и государства в лице Минздрава. Идея профсоюза как раз противоположна – опора на объединенную силу работников с тем, чтобы представлять и защищать их интересы перед «верхами». Однако, забегая

вперед, нужно сказать, что текущая политика и, соответственно, реальные успехи и у профсоюза в значительной мере связаны с использованием именно административного ресурса.

Профсоюз и МАМС. В начале 90-х наряду с распадом профсоюзной организации в одной из больниц Сыктывкара пошел процесс самоорганизации среднего медперсонала, но в новой форме: в виде союза медицинских сестер. Его возглавила старшая медсестра, имеющая опыт профсоюзной работы и добровольно вышедшая из профсоюза. Совет взял на себя *«абсолютно все»* функции профкома, но в сферу его деятельности попали только медицинские сестры. *«Вся культмассовая работа на этом совете была, работу совета ветеранов мы там возобновили, наставничество мы полностью возобновили, мы разработали программы специализации, и туда наставниками подключили и самых опытных, ветеранов, то есть работу с ветеранами не свели к разовым каким-то поздравлениям, а включили их в живую жизнь, в работу. То есть фактически мы немножко подменили профсоюз, взяли его функции на себя. И мы практически не прекращали эту деятельность, поэтому потом воссоздать профсоюз было несложно.»* - говорит бывший председатель этого Совета (и нынешнего профкома). Через некоторое время стало ясно, что хотя Совет медсестер ведет ту же работу, что и профком, но формальных прав (особенно финансовых) у него существенно меньше. И тогда председатель Совета медсестер выступила с идеей воссоздания первичной профсоюзной организации. Процесс возрождения прошел весьма успешно, поскольку профсоюз создавался на базе Совета медсестер, доказавшего свою дееспособность. Правда, вначале в этой профорганизации вообще не было врачей, только некоторое время спустя они постепенно начали вступать.

Легко заметить, что этот случай в Сыктывкаре протекал по той же схеме, что и в С.Петербурге (с Медицинской Ассоциацией): в какой-то момент люди решают, что профсоюз отжил свое, и идут искать новую форму профессионального общественного объединения. Однако вскоре выясняется, что традиционно профсоюзные функции социально-экономической защиты никто лучше профсоюза пока не выполняет, поручкой тому его многолетний опыт (правда, он же и препятствие). Эти метания обнаружили одну важную вещь - потребность в дифференцированном выражении интересов персонала, неслучайно непрофсоюзные объединения организованы по статусному признаку: врачи отдельно, медсестры отдельно. Профсоюз же принципиально не делает разделения по категориям работников: *«У нас единый профсоюз работников здравоохранения, мы не делим членов профсоюза ни на какие группы по профессиональной принадлежности»* (Самарский обком, 2000 г.).

Руководители ассоциаций и врачей, и медицинских сестер уверены в необходимости единого профсоюза работников здравоохранения для решения общих вопросов защиты социально-трудовых прав. Принципиальное разделение на врачей и медсестер в непрофсоюзных ассоциациях отражает самую суть деятельности этих организаций, отличную от профсоюза. *«Мы в ассоциации решаем специфические, профессиональные вопросы, - говорит президент одной из областных ассоциаций врачей, - Есть вопросы этического порядка и не все их можно разобрать в присутствии средних медработников. И у средних медработников есть вопросы, которые удобнее решать в кругу коллег. Поэтому существование отдельных профессиональных ассоциаций оправдано. Профсоюз же должен быть общим - это однозначно. Социальные вопросы одинаковы и для медсестер и для врачей»* (2000 г.). На наш взгляд, это

состояние «одинаковых» интересов крайне неустойчиво, и именно развитие отрасли – тот фактор, который ведет к обособлению интересов. Люди и вправду едины, пока им нечего терять; реформа меняет положение дел. У профсоюза в этом свете вырисовывается прекрасная миссия – поддержания сплоченности медиков в выполнении общего дела, профессиональной одухотворенности. С другой стороны, если профсоюзные лидеры будут закрывать глаза на объективные тенденции разделения проблем и интересов различных категорий работников, это может привести к разочарованию и очередному падению членства. При другом раскладе можно предположить, что профсоюз и непрофсоюзные объединения медиков четко поделят сферы влияния, но тогда сфера деятельности профсоюза (охватывающая общие проблемы всех категорий работников) будет становиться все меньше и меньше. Нет худа без добра – может быть, тогда профсоюз, наконец, перестанет ностальгировать по былому величию и определится с реальными сферами деятельности и функциями.

Но это уже неблагоприятный жанр прогнозов, нам же предстоит рассмотреть роль профсоюзов в обеспечении социального самочувствия работников здравоохранения на текущем этапе реформы.

Профсоюзный контекст реформы

Здравоохранение – одна из отраслей, почти не растерявших в бурные годы перемен свою профсоюзную структуру: членами профсоюза остаются около 80% работающих. Нынешний профсоюз работников здравоохранения, входящий в ФНПР, образован учредительным съездом 6 июня 1990 г. и является фактическим правопреемником прежнего профсоюза медицинских работников, который был частью ВЦСПС.

Что думает и что делает отраслевой профсоюз в условиях реформирования его отрасли? Попытаемся ответить на эти вопросы, сопоставляя обозначенные выше проблемные элементы социального самочувствия и конкретные способы отстаивания социально-трудовых прав трудящихся, к которым прибегает профсоюз.

Профсоюз и субъектность работников

Согласно Уставу, профсоюз – добровольное объединение работников для представительства и защиты своих профессиональных, социально-трудовых прав и интересов [42]. Падение и восстановление членства в последние годы – свидетельство того, что оно становится действительно сознательным, субъектным. Руководители профсоюза вопрос членства считают сегодня одним из наиболее острых. Причины – общие во всех территориях, охваченных исследовательским проектом: 1) бедственное материально-финансовое положение отрасли, 2) сокращение и, главное, перетасовка кадров в связи с реорганизацией учреждений здравоохранения. Угрозу оттока членства из традиционного профсоюза представляет и 3) активность альтернативных профсоюзов, правда, это не всеобщий фактор – в Ульяновской и Самарской областях на момент окончания сбора данных (2001 г.) альтернативных профсоюзов в здравоохранении не существовало. В некоторых территориях (Пермская, Ульяновская области) руководство обкомов в качестве отдельного негативного фактора называет приватизацию аптек, повлекшую отсутствие в них профсоюза.

Выбывают из профсоюза в основном высокооплачиваемые специалисты – врачи, заведующие отделениями, главные врачи больниц. Почему это происходит? По мнению руководства обкомов, они *«считают, что их не от*

чего защищать» (Самара, 2001). Кроме того, поскольку *«профсоюз это есть некая форма открытости по оплате труда через взносы профсоюзные»*, а люди не склонны афишировать свои доходы, особенно если они сильно отличаются от уровня зарплат среднего и младшего медперсонала, это становится *«объективной... составляющей выхода из профсоюза»* (председатель Свердловского обкома, 2001 г.). Выход из профсоюза руководителей учреждений расценивается профсоюзниками с диаметрально противоположных позиций. Одни считают, *«может быть это и правильно, что начальники выбывают»*, другие расценивают выбытие руководителя как дурной пример для сотрудников.

В начале и середине 1990-х профорганизации разваливались, потому что «старый» профсоюз исчерпал свои возможности (распределения квартир, путевок, матпомощи), осталась *«только лишняя головная боль с отчетами и взносами»* (председатель Самарского обкома, 2000 г.), *«платить членские взносы, не получая ничего взамен, не имеет смысла»*, (председатель профкома, Ульяновская область, 2000 г.). Однако с изменениями в отрасли обнаружились вопросы в оплате труда и отдыха, справиться с которыми в одиночку не под силу – *«беда заставляет [возвращаться в профсоюз]»* (председатель профкома, Ульяновская область, 2000 г.). Сегодня проблемы массового выхода из профсоюза, как она стояла в начале 1990-х гг, не существует. Остаются проблемы с отдельными профорганизациями - как правило, по поводу нарушения финансовой дисциплины. Так, в 1999 году из Московского Совета профсоюза работников здравоохранения вышло три первичных профсоюзных организации: две «по желанию трудового коллектива», одна была снята с учета за неуплату профвзносов (в том же году три первичные профорганизации вошли в состав Совета), в 2000 г. за неуплату взносов были сняты еще 7 первичек. В 1998 г. было приостановлено членство окружной профсоюзной организации Коми-округа из-за отказа окружкома платить взносы в полном объеме в Пермский обком; в 2000 г. усилиями обкома этот конфликт урегулирован, развалившиеся профорганизации восстановлены.

Следующая причина - снижение социальной напряженности в связи нормализацией сроков выплаты зарплаты способно сыграть дурную шутку: люди *«стали считать деньги и решили, что им это не надо, тяжело платить взносы»*, - с обидой говорит председатель профкома боевой профсоюзной организации, в послужном списке которой есть не только самостоятельный колдоговор и требовательное отношение к администрации, но и забастовка (Свердловская область, 2001 г.). В «мирное» время эта профорганизация начала терять своих членов, потому что не имеет стратегии активной планомерной работы по привлечению людей, а прежних боевых заслуг «внезапно» оказывается недостаточно. Переориентация целей работы профсоюза с распределения социальных благ на социальную защиту не может сама собой внедриться в массовое сознание, даже будучи записанной в профсоюзных документах и воплощенной в отдельных делах – необходима целенаправленная систематическая работа по созданию имиджа профсоюза и мотивации членства, рассчитанная на различные категории работников.

Другая типичная для ситуации реформы причина выбытия – расформирование учреждения, когда сотрудники рассортировываются по другим больницам. Это происходит в результате реорганизации - когда несколько учреждений сливаются в одно, либо учреждение временно

закрывают. Так, например, когда екатеринбургская городская клиническая больница (ГКБ) скорой медицинской помощи осенью 2000 г. была временно закрыта на реконструкцию, из 826 работников 150 «потерялись», *«потерялась и часть членов профсоюза»* (председатель екатеринбургского горкома, 2001 г.). Это сотрудники, которые не пошли устраиваться на новые места работы – в основном младший медперсонал: санитарки и обслуга, да пенсионеры, которым предлагали рабочие места на окраинах – после расположенной в центре ГКБ.

Еще одна причина – это развитие негосударственного сектора отрасли, в большинстве частных учреждений (включая упоминавшиеся выше приватизированные аптеки) профсоюзная организация отсутствует: *«они делают деньги и заинтересованы именно в деньгах этих»*, – считают профсоюзные функционеры, оправдывая отсутствие там первичек, равно как и работы по их созданию. Например, в Москве в 2000 г. 5 профорганизаций выбыли в связи с изменением формы собственности (приватизация муниципальных аптек), хотя в Уставе профсоюза записано, что *«полномочия профсоюзного органа не прерываются при передаче предприятия, учреждения, организации из подчинения одного административного, хозяйственного органа в подчинение другого, а также при смене собственника»*. Тем не менее никакой специальной работы по созданию или воссозданию первичек московский горком не ведет: *«объяснять необходимость создания профсоюза бесполезно, должно пройти время. Как только им нужно срочно что-то решить, они создают первичку»* (Москва, 2001). Возможно, Московский горком имеет право на такую выжидательную позицию, имея в рядах своей организации (197,5 тыс.) в 2 раза больше членов, чем в С.Петербургской территориальной организации (107,3 тыс.) и в 3-4 раза больше, чем в таких крупных областных организациях, как Свердловская (73 тыс.), Самарская (67,6 тыс.), Пермская (58,7 тыс.)^{ix}. В этих обкомах приходят к выводу, что *«основная, внутренняя работа профсоюза это все-таки профсоюзное членство, а не что-то другое»* (председатель Пермского обкома, ???), поэтому необходима целенаправленная работа на низовых уровнях по поддержанию численности и привлечению новых членов.

Субъектность или пассивность? Не смотря на названный выше неплохой общий процент членства, в массе своей это пассивное, формальное членство. Неудивительно, что по данным мониторинга *«пассивность рядовых членов»* на протяжении двух лет занимает второе место (44% в 2000 г., 48% в 2001 г.) в списке основных трудностей деятельности профсоюза (среди девяти предложенных в полузакрытом вопросе-меню), незначительно уступая только *«плохому финансово-экономическому положению предприятия»*. У 2/3 работников частота обращения в профком за последний год – нулевая, более пассивны новички на предприятии, молодые люди до 20 лет, лица с низким уровнем образования. Большая активность в обращении в профком встречается среди сотрудников 31-40 лет, работающих на предприятии 15-19 лет – т.е. в принципе более опытных и уверенных, субъектных. Нужно учесть, что это данные мониторинга в здравоохранении г.Полевской, где полномасштабно проводится реорганизация и действуют два весьма активных профсоюза; а там, где реформы менее заметны и профсоюз послабее, пассивность, видимо, приобретает тотальный характер. Полагаю, слова председателя одного из С.Петербургских профкомкомов отражают эту картину: *«Нынешнее профсоюзное сознание – это наследие предыдущего социалистического*

периода. Нынешнее членство в профсоюзе это, в подавляющем большинстве, или дань социалистической традиции, или чувству коллективизма (как все, так и я). Членство в профсоюзе не стало осознанным».

Субъектность и информация. За несколько лет работы по профсоюзному проекту исследователи не раз сталкивались с недоуменной реакцией: а что вы изучаете, разве профсоюз еще существует? Поэтому далеко не праздной является идея информационного пиара профсоюза для повышения его «привлекательности для клиента»^x. Кроме того, информирование – мощный инструмент развития субъектности, когда работника признают - и он сам себя ощущает! - не винтиком, но полноправным субъектом. Пожалуй, эти два взаимонаправленных процесса – повышение престижа организации и активности работников – могут дать реальное усиление профсоюза и позитивный резонанс в социальном самочувствии работников.

Информационное обеспечение реализации социально-трудовых прав приобретает особую актуальность в период изменения нормативной и организационной базы трудовых отношений в ходе реформы. В сборнике материалов о работе профсоюза работников здравоохранения РФ, который был подготовлен Центральным Комитетом к III съезду (май 2000 г.), информационной политике посвящен специальный раздел [43, с.67-71]. Это направление включает в себя пропагандистскую, агитационную и разъяснительную работу, призванную информировать членов профсоюза, власти и общество; ЦК ведет ее в основном через собственные, а также отраслевые печатные издания и другие средства массовой коммуникации, на очереди – освоение сети Интернет. В «Концепции деятельности профсоюза работников здравоохранения РФ на 2000 – 2005 годы» так же отдельной строкой отмечается необходимость искать новые формы и технологии информационной работы, чтобы «довести максимально полную информацию о намерениях и результатах работы всех структур профсоюза работников здравоохранения РФ до членов Профсоюза и медицинской общественности» [44, с.8].

Областной уровень профсоюзной иерархии служит ретранслятором информации из ЦК в райкомы, горкомы и первички, а также издает собственные постановления, разъяснительные материалы и изредка дает публикации в местной прессе [см.45]. Правда, есть попытки и систематического подхода – так, в пермском обкоме медиков решено обеспечить областной профсоюзной газетой «Профсоюзный курьер» каждого десятого члена профсоюзной организации. Похоже, профработники все же не убеждены в приоритетности данной работы и потому она часто вытесняется «горящими» делами, такими, как, например, борьба за начисление очередной индексации, колдоговорная кампания, оргвопросы и пр. Развитие этого направления переживает декларативную фазу – когда люди гипнотизируют себя заклинаниями о важности информационной работы, но еще не готовы реализовать ее в полной мере на практике.

Другой распространенный способ информирования - консультативная помощь, которая является важным направлением работы во всех обкомах профсоюза работников здравоохранения (с деятельностью которых мы познакомились в ходе исследования). Такая помощь включает: 1) консультации и учебу для работников райкомов, горкомов, председателей первичек по внутрпрофсоюзным вопросам, а также 2) разъяснение прав и способов их защиты при индивидуальных обращениях работников в обком. Если учебу

профактива можно отнести к активному, опережающему информированию, то в работе с рядовыми членами профсоюз занимает пассивную, выжидательную позицию, оказывая помощь тем, кто (а) уже столкнулся с какой-то проблемой и (б) дошел до профкома/горкома/обкома. Богатейший потенциал развития и самый смысл профсоюзной работы (защита интересов трудящихся) при этом реализуется крайне слабо^{xi}. В результате *«такая работа и не всегда видна, - признает председатель обкома, - те, кто не сталкивался с проблемами и не прибежал к нашей помощи, скорее всего, будет говорить, о бесполезности [профсоюзной] организации, а кто сталкивался, а ему и помогли, конечно, скажет, что мы дело делаем»* (Самара, 1999 г.). Подобные идеи о необходимости развития информационной базы звучат в интервью с председателем теркома профсоюза медиков в С.Петербурге: *«Если работа председателя профкома по защите интересов не видна, люди уходят из профсоюза»* и профлидером первички: *«недоработка профкома - как мы ни информируем, ни доводим ценность, ну не ценность, а целесообразность профсоюзов и они [люди] может... не видят результатов работы профкома, а она кропотливая... и работа с людьми, а у нас работа с людьми никогда не ценится...»* (Свердловская область, 2001 г.).

Не секрет, что многие важные вопросы, которые обсуждаются «в верхах» (и находят достойные решения!), выхолащиваются, проходя сквозь профсоюзную иерархию. Весной 2001 г. профсоюзы на уровне ФНПР, отраслевых ЦК, областных федераций и даже обкомов страстно обсуждали варианты нового трудового кодекса. Что же дошло до первички? 46% опрошенных в ходе профсоюзного мониторинга в 2001 г. утверждают, что в их профсоюзной организации *«ничего не предпринималось»* в связи с принятием нового кодекса, еще 43% просто ничего не знают об этом. Таким образом, 9 из 10 работников оказались вне данной сферы. Тем не менее 7% опрошенных сказали о том, что *«обсуждали варианты нового КЗоТа»* (чаще это были люди с высшим образованием, 31-40 лет, чаще женщины, чем мужчины, занимающие руководящие должности – т.е. в принципе более субъектные). Этот пример красноречиво (хотя, может быть, и слишком резко) показывает, как профсоюз работает на субъектность работников: информирование в данном случае явно провалилось, то же самое можно сказать и о владении ситуацией, т.е. **контроле** и **нормотворчестве** «снизу».

Профсоюз и материальное положение работников

По словам председателя ЦК профсоюза Кузьменко М.М., «главное требование – которое выдвигает профсоюз работников здравоохранения, - существенно повысить оплату труда в отрасли» [46]. В данном случае мнение «верхов» и «низов» идеально совпадает: большинство респондентов нашего мониторинга (61%, 2001 г.), убеждены, что профсоюз на предприятии должен заниматься в первую очередь *«повышением размеров заработной платы»*. Конкурирующее направление работы – добиваться *«своевременности выплат заработной платы»*: в 2000 г., когда имелись фактические задержки выплат, вес этого ответа составлял 73%; в 2001 г. на момент опроса зарплату платили в срок, и все же своевременность выплат как первостепенную задачу работы профсоюза отметил каждый второй респондент.

Каков потенциал профсоюза в решении этой самой насущной проблемы? Участники мониторинга оценивают его очень низко: большинство считает, что профсоюз не в состоянии влиять на повышение заработной платы^{xii}. Эти данные

полностью согласуются с мнением председателей профкомов медучреждений^{xiii}, причем оценки председателей даже более негативны^{xiv}.

Что делает профсоюз, чтобы отстоять права трудящихся на достойную оплату труда? Выделяются два направления – это деятельность на общегосударственном уровне и непосредственно в трудовых коллективах, по конкретным спорным вопросам. В первом случае профсоюз действует через письма и обращения обкомов и ЦК к правительству (муниципальному, областному и федеральному) и президенту, речь идет об *изменении нормативов* оплаты труда. Вопросы зарплаты постоянно фигурируют в повестках дня областных профсоюзных организаций. Так, например, Пленум Ульяновской областной организации профсоюза работников здравоохранения (октябрь 2001 г.) принял обращение к председателю Правительства РФ Михаилу Касьянову, в котором выражает озабоченность низким уровнем социально-экономической защищенности работников, требует приближения ставки 1 разряда ЕТС к прожиточному минимуму. Основная причина социального напряжения – продолжающиеся задержки зарплаты [47]. У Ульяновских профсоюзов уже есть опыт «выбивания» зарплаты. Когда в октябре 2000 г. задержки достигли 4 месяцев, обком направил письмо в адрес председателя Правительства РФ, главы администрации области, главного федерального инспектора по области и мэра г. Ульяновска. Правительство переслало письмо в областной комитет здравоохранения, который известил обком о получении письма и выразил большое неудовольствие тем, что проблема поднята не вовремя (предвыборная кампания, областным структурам некогда заниматься этими вопросами). 31.10.00 г. Пленум обкома принял «Обращение к Президенту РФ В.В. Путину». Несмотря на отсутствие ответов, к концу ноября 2000 г. в области прошло погашение задолженности по заработной плате в 2 раза по сравнению с началом октября.

Второе направление – это непосредственное разрешение конкретных проблемных ситуаций на местах: *«заставляем выплатить, что недоплатили, заплатит компенсацию»* (председатель самарского обкома, 1999), *«очень много приходится заниматься и определением разряда, и отнесением к какому-то разряду, и выплатами за вредные условия труда, за непрерывный стаж работы»* (председатель ульяновского обкома, 2000 г.). Примеры «из жизни обкомов» здесь не случайны, ибо именно областной уровень является оптимальным: обком при желании бывает весьма мобилен и близок к народу, и в то же время у него достаточно самостоятельности, чтобы не зависеть от главврачей и мэров. Поэтому первички часто апеллируют к посредничеству обкома: так, например, Пермский обком в Сиве решил вопрос об оплате дежурств на дому, когда администрация платила 20% вместо положенных 5-%; в октябрьском районе обком решил вопрос об оплате ночных дежурств. После консультации в обкоме профсоюзному активу одного из самарских медучреждений в переговорах с администрацией *«удалось доказать правомерность требований медсестер. ...было изменено штатное расписание, увеличили количество должностей среднего медперсонала, все ставки распределили на тех работников, которые были, и медсестры стали получать больше»* (председатель профкома, 2000 г.).

Когда пробуксовывают вопросы о выплатах, находящихся в компетенции властей муниципальных образований, обкомы рекомендуют обратиться в суд, прокуратуру. Так, для решения распространенной проблемы с оплатой коммунальных услуг специалистам на селе, Самарский обком

инициировал судебное разбирательство в одном районе, в итоге администрация предоставила требуемые льготы. В Свердловской области подобным образом решались вопросы с выплатой повышения к зарплате, которое задерживалось местными властями.

Как видим, второе направление связано с *реализацией установленных нормативов* - прав работников на льготы, социальные выплаты и положенные компенсации; это то, на что профсоюз реально может повлиять, как считает около половины участников мониторинга и опроса председателей.

Третье направление – целенаправленная работа обкома по увеличению финансирования здравоохранения в масштабах области и городов. Представлено оно главным образом С.Петербургским теркомом, который использует не только обращения в адрес губернатора и депутатов, выступления в средствах массовой информации, пресс-конференции, но пикетирование. В период формирования бюджета дважды (17.11.2000 г. и 8.12.2000 г.) были организованы массовые пикеты Смольного с требованиями повышения зарплаты медработникам и стипендии студентам медучилищ, увеличения финансирования здравоохранения. В результате с 1 января 2001 г. на 50% увеличивается губернаторская надбавка к окладам работников служб скорой помощи, на 30% - для всех медиков. В Свердловской области пикетирование не пользуется популярностью, возможно, в силу нулевого эффекта предыдущих пикетов; предпочтение отдается личным переговорам профсоюзного лидера (городского, областного уровня) с властями: *«встречаюсь с мэром города А. – здравомыслящий человек, - садимся, разговариваем. Четко, ясно я ему доказываю, что невозможно сегодня без муниципальной добавки существовать медицинским работникам А. Принимаем решение. В А. сейчас уже действует, около полугода, муниципальная добавка»* (2001 г.). Это действительно победа - пока такие надбавки действуют всего в двух-трех муниципальных образованиях. Но если учесть, что в области около 70 МО, то темпы подобной работы малоутешительны. Последний вариант выглядит более цивилизованно, однако отдает все на откуп дипломатическим качествам лидера; пикет – более шумное, популистское мероприятие, но в нем участвуют «рядовые» работники.

Мы могли видеть, что все три направления вносят свою лепту в улучшение материального положения работников отрасли. В каждом направлении могут быть использованы различные методы, выбор которых зависит от множества факторов. Самое важное, по словам председателя Пермского обкома, *«моральный дух поднять у людей»*.

Охрану труда отмечает в качестве приоритетного направления деятельности профсоюза на предприятии каждый пятый участник мониторинга в 2000 и 2001 годах. Это одно из важнейших (после зарплаты) направлений работы всех областных профсоюзных организаций; 65% (самый высокий процент из всех направлений работы!) опрошенных председателей профкомов полагают, что их профорганизация способна реально влиять на условия труда. Охрана труда приобретает особую актуальность в последние годы в связи с высоким уровнем производственного травматизма и профзаболеваний (туберкулез, гепатит, СПИД) среди медработников.

Президиум ЦК профсоюза работников здравоохранения в 1998 г. утвердил и направил на места разработанное с учетом отраслевой специфики типовое положение об уполномоченном по охране труда. Кроме того, ЦК поддержал создание на местах института внештатных технических инспекторов [43, с.28]. Минздрав России, анализируя ставшее более тесным благодаря

развитию социального партнерства в последние годы сотрудничество с отраслевым профсоюзом, отмечает, что и «вопросы охраны труда работников отрасли систематически рассматриваются на заседаниях коллегии Минздрава России с участием ЦК профсоюза работников здравоохранения» [48].

В обкомах работают технические инспектора труда, которые организуют обследования медучреждений, помогают профсоюзам первичек составлять колдоговора, формировать комиссии по охране труда, контролируют введение должности специалиста по охране труда в учреждениях, участвуют в аттестации рабочих мест на соответствие требованиям охраны труда. Однако в результате финансовых и организационных проблем некоторые обкомы (как, например, Пермский) потеряли ставку технического инспектора и сегодня ощущают серьезные трудности: *«мы практически забросили всю охрану труда... это огромный раздел работы... нужен человек».*

Первичные организации ведут борьбу - и добиваются успеха, в т.ч. с помощью колдоговоров и судебной практики, - по двум направлениям: компенсации за вредные условия в виде спецжиров (молоко, яйца – во время рабочей смены), соков и дополнительных отпусков (24+12).

Сложнее привести в соответствие с нормами все рабочие места, особенно в территориях с плохой наполняемостью местных бюджетов, и говорят об этом направлении работы без интереса: *«Ну мы ходим раз в месяц, смотрим рабочие места, нет ли нарушений, смотрим журналы, у них там ведутся по охране труда, записываем, если есть нарушения, они должны их исправить тут же или через несколько дней»* (председатель комиссии по охране труда П-ского горкома, Свердловская область, 2001 г.). Когда оборудование и сами помещения дышат на ладан, то следуя букве закона, работу таких участков нужно приостанавливать: *«все крыши текут, в операционной по стене бежит вода, где оборудование стоит, где кругом провода, где все под током... а на охрану труда сегодня нам бюджет денег не выделяет»* (председатель Б-ского горкома, Свердловская область, 2001 г.). Поскольку эти проблемы обусловлены хроническим недофинансированием, профактив не заостряет на них внимания. В результате Свердловский обком констатирует в Постановлении Пленума 14.12.2000: *«профсоюзные комитеты, их актив по охране труда не используют свои права по обеспечению общественного контроля, как это предусмотрено Законом «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности».* В большинстве комитетов актив по охране труда бездействует».

Пеня на пассивность, обкомы тем не менее не приветствуют радикальных действий. И обком, и горком одной из больниц в той же Свердловской области были крайне возмущены действиями альтернативного профсоюза, по инициативе которого в этой больнице была организована проверка Свердловской Территориальной Инспекции Труда (СТИТ) ВКТ по вопросам состояния охраны труда и соблюдения трудового законодательства, был выявлен ряд грубых нарушений, во властные структуры города и области направлен Акт с конкретными предложениями. Заметим, что данный Акт констатирует не только конкретные нарушения, но и провал текущих приоритетов реформы здравоохранения: внедрения стационарно-замещающих технологий, системы контроля качества, приведения коечного фонда к потребности, - как результат. Традиционный профсоюз считает эту активность спекуляцией на объективных трудностях: *«начинают на условиях того, что у нас недостаточно ресурсов, недостаток денег... - ну вот на этой почве все это начинает заводиться, как... тесто, ну образно говоря, все это замешано вот*

как раз... на этой смуте» (председатель Б-ского горкома, Свердловская область, 2001 г.).

Профсоюз и жилье. Сегодня профсоюз формально не имеет никаких полномочий и никакого отношения к обеспечению жильем. Поэтому закономерно, что «обеспечение жильем» занимает одно из последних мест в оценке реального влияния профсоюза на предприятии участниками мониторинга и последнее место - в оценках этого влияния председателями профкомов.

Таково отношение к профсоюзным, в т.ч. юридическим консультациям по вопросам жилья – в отсутствие прежней практики «выбивания» или распределения квартир. На информационном стенде возле профкома одной из крупнейших екатеринбургских больниц мы наблюдали список очередности на получение жилой площади, состоящий из 300 фамилий и датированный 1994 (!) годом. Этот пожелтевший внушительный лист отражает, должно быть, ностальгию по прошлому (хотя этот профком и сегодня среди самых сильных в городе), а быть может, и надежду, что все вернется? В нашем исследовании зафиксирован прецедент, когда профсоюз вновь берет в свои руки жилищный вопрос. В Самаре местная администрация передала учет очередности и распределение квартир райкому профсоюза. В начале 2000 года была сформирована единая очередь по району, по дате постановки на учет. С начала 2001 года для работников здравоохранения района было выделено 3 квартиры; все квартиры распределялись по решению президиума районного комитета профсоюза.

Профсоюз и проблема занятости. Именно как проблему вопросы занятости воспринимает только десятая часть опрошенных в ходе мониторинга – те, кто непосредственно сталкивались с сокращением, увольнением, переводом. Возможно также, что эти трудности просто тускнеют и обесцвечиваются на фоне финансовых проблем. Однако среди медиков проблема занятости фигурирует гораздо чаще (11%) – по сравнению с работниками других отраслей (1-3%) в одном и том же регионе^{xv}. В обкомах профсоюза работников здравоохранения знают, что люди «боятся потерять работу. Для медиков на рынке труда ситуация очень серьезная» (Самара, 1999 г.).

Гарантии занятости занимают одно из последних мест в рейтинге первоочередных задач профсоюза (по мнению участников мониторинга - 20% в 2000 и в 2001 гг.). Обманчивое спокойствие в сфере занятости таит опасность беззубого реагирования на проблемы, которые летят как щепки при рубке печально известного леса. Около половины (54-55%) респондентов и в мониторинге, и в опросе председателей считают, что профсоюз способен оказывать реальное влияние на сохранение рабочих мест, помогать при сокращении, увольнении, переводе. И хотя в 2000 г. Пленум Свердловского обкома отметил: «Ситуация с занятостью у нас до сих пор оставалась относительно спокойной, но при переходе на более прогрессивные формы финансирования и оплаты труда, этот вопрос возникает всё более остро. Поэтому профсоюзным комитетом необходимо принимать конкретные меры по разъяснению и осуществлению прав работников в сфере труда и занятости, контроля за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости», профсоюзные лидеры все же с трудом определяют свою позицию

по вопросам сокращения персонала. И защищать надо, и логика экономических преобразований диктует увольнения и перетасовки кадрового состава.

Показателен в этом смысле фрагмент интервью с председателем профкома «старой закалки», исполняющей также обязанности председателя горкома: *“вот сейчас реорганизация нашей больницы, она присоединяется. Мы-то как раз сейчас еще больше всех переживаем вот это дело. ...у нас людям с высшим образованием предлагались санитарские должности! ...от этого становится не по себе. А вторая причина – опять же как бы их [руководство] оправдывать: идет сокращение... потому что денег-то нам все равно ниоткуда не сыплется. ...Может, в этой реорганизации в действительности есть смысл – освободить эти деньги, отдать этим же людям, которые остаются”* (Екатеринбург, 2000 г.). Много переживаний, в т.ч. сопереживания государственной необходимости сокращений – и никакого механизма защиты работника.

Согласно существующего законодательства, администрация предприятия обязана в определенные сроки ставить профсоюз в известность о предстоящем сокращении. Профсоюз же со своей стороны может только предложить какие-то меры, например, поэтапное сокращение, т.е. ему остается только следить за юридическим грамотным осуществлением этих условий. Так, если *“проходит реструктуризация здравоохранения, начинается сокращение штатов... люди начинают уже страдать от этого”*, роль профсоюза, по логике правового инспектора обкома, заключается в том, чтобы *«разъяснить правила увольнения при сокращении штатов, издание приказов, ознакомление работников»* (2000 г.).

На федеральном уровне (Минздрав РФ и ЦК профсоюза) в ноябре 2000 г. принята уже вторая «Отраслевая программа содействия занятости медицинских и фармацевтических работников на 2001-2003 годы» [31], подобные программы создаются и в территориях. Однако в обкомах такого системного подхода нет: богатые возможности обеспечения социально-экономической защиты через коллективные договоры на уровне первичек, дву/трехсторонние соглашения с работодателями и властями используются еще крайне слабо. «В учреждениях здравоохранения имеется еще один документ [помимо Отраслевой программы], который призван непосредственно гарантировать обеспечение занятости персонала, работающего в каждом конкретном учреждении, – коллективный договор, - отмечают члены совместной коллегии Минздрава и пленума ЦК профсоюза. - Совместные проверки показали, что в этом документе раздел занятости декларативен. Как правило работодатель обязуется не допустить массового высвобождения, не определяя механизмы, которые позволят решить данный вопрос» [31]. Материалы нашего исследования содержат свидетельства того, что многие колдоговоры и соглашения действительно формально составлены, либо – в лучшем случае – просто закрепляют позиции трудового законодательства. (На роли и особенностях колдоговора в здравоохранении мы еще остановимся ниже.)

Сегодня проблемы занятости становятся все более очевидными и одних разъяснений уже недостаточно. Профсоюзным лидерам приходится непосредственно участвовать в трудоустройстве медиков. Так при реорганизации службы скорой помощи в Самаре большей части среднего медицинского персонала грозило сокращение. Благодаря активной позиции

профкома и помощи обкома (консультации, посредничество в переговорах с администрацией) назревающий конфликт был разрешен и никто из работников, подлежащих сокращению, не потерял работу. Сообща нашли выход даже из такой сложной ситуации, как несоответствие уровня образования у 173 медсестер занимаемой должности фельдшера. Удалось договориться с руководством медучилища о минимальной оплате переобучения, часть расходов оплатил городской Департамент здравоохранения; медсестры получили квалификацию фельдшеров. Председатель екатеринбургского горкома в течение нескольких месяцев работала в штате по трудоустройству работников городской больницы скорой помощи (здание которой закрывалось на 5 лет на ремонт), помогая найти подходящие рабочие места, что было особенно сложно для сотрудников предпенсионного возраста и находящихся в декретных отпусках.

Логика реформы ведет к ослаблению уравнительности в здравоохранении, что выливается в т.ч. в усиление разрыва между богатыми, престижными и бедными, посредственными учреждениями. Наряду с проблемами работников потерять удобное место, существуют и как будто противоположные проблемы: многие ЛПУ страдают от дефицита кадров. Этот дефицит покрывается за счет совмещения, что выгодно работникам, потому что позволяет повысить доход, хотя и сопряжено с большими нагрузками и вероятным снижением качества работы. Примером артикуляции проблемы кадровых диспропорций на областном профсоюзном уровне может служить Обращение Ассоциации профсоюзов непродуцированной сферы [медики, образование и культура] к Правительству, депутатам Законодательного собрания Свердловской области (сентябрь 2001 г.): *«Обеспеченность врачевными кадрами в сельской местности составляет до 10% потребности. Кроме квалифицированных специалистов учреждения здравоохранения... испытывают острейший дефицит младшего обслуживающего персонала».*

Профсоюз: проблема лидера

Работоспособность профсоюза, пожалуй, в первую очередь зависит от лидера. И лучше всего это видно на уровне первичной организации. Если есть настоящий лидер – у профсоюза много шансов реализовать свои потенциальные возможности. Портрет “хорошего” председателя профкома по мнению работников обкома выглядит примерно так: *«Она 15 лет возглавляет профсоюзную организацию поликлиники. У них очень хороший действующий коллективный договор. В него каждый год добавляют что-то новое. Они хорошо сотрудничают с администрацией, умеют отстаивать свои требования. В этом году добились пересмотра штатного расписания и оплаты медицинских сестер, в результате их зарплата стала почти в два раза больше»* (Самара, 2000 г.). А вот «неудавшийся» лидер первички: *«С такими людьми трудно работать. Ей так скучно и не хочется этим заниматься. Ее послали за макетом [коллективного договора], она пришла. Никакой инициативы, никакого интереса к работе. Прошлый год - у них был другой председатель, примерно такой же. Коллективный договор был очень слабый, с грубыми ошибками»* (Самарский обком, 2000 г.).

Это – крайние, хотя и вполне реальные типы. Небогатость медицинских обкомов, равно как и всей отрасли в целом, обусловила ситуацию, когда в основной массе председатели первичек – неосвобожденные медицинские работники, которые нередко работают более чем на одну ставку и

плюс к этому еще ведут профработу на общественных началах, в лучшем случае за небольшую доплату со стороны обкома. Среди опрошенных председателей профкомов в здравоохранении всего 6 % - освобожденные, тогда как в других отраслевых профсоюзах этот процент много выше (у строителей 13% освобожденных председателей профкомов, у химиков – 45%, в горно-металлургическом – 54%, в Росуглепрофе – 63%)^{xvi}. В освобожденные председатели не хотят идти не только из-за скудных материальных возможностей профсоюза, но и из-за нежелания отрываться от медицинской практики. В жестких условиях сертификации, аттестации и категорирования медицинским работникам нужно постоянно повышать квалификацию, а уходя на профсоюзную работу, можно серьезно отстать: *«врачи сами не хотят быть освобожденными председателями, не хотят терять квалификацию. Соглашаются на эту должность одни старики, молодым профсоюз не нужен, их такие зарплаты не устраивают»* (работник московского горкома, 2001 г.). Неосвобожденный председатель является прежде всего работником предприятия, т.е. материально и организационно зависит от руководства: *«не может профсоюзный лидер быть независимым от администрации, получая у нее зарплату»* (председатель Самарского обкома, 1999 г.); *«на уровне учреждений...председатель профкома зарплату получает у главного врача..., который в любое время применит рычаг, найдет, как прижать»* (председатель Пермского обкома, ???).

Вышеназванные факторы объясняют нежелание председателей брать на себя ответственность и проявлять инициативу, вполне закономерно, что “лидеры” предпочитают по всем вопросам советоваться с обкомом и тиражировать его политику.

Не смотря на то, что профсоюз – особая материя “работы с людьми”, для лидера здесь важна не только коммуникабельность, но и изначальная статусная позиция. В преимущественно женских медицинских коллективах на посту председателя очень ценятся мужчины (!) и люди, уже занимающие высокие должности. Так, в пермском обкоме возлагают большие надежды на нового председателя окружка в т.ч. потому, что *“уровень завотделения – это более ответственный человек, более грамотный, она без проблем может общаться с администрацией округа... она вполне может отстаивать свои позиции грамотно и принципиально”* (2000 г.). Такая политика типична, среди профсоюзных лидеров много специалистов и руководителей среднего звена. Но даже и врач предпочтительнее на посту председателя профкома, чем медсестра или санитарка: *«Врачи более образованные, лучше разбираются в правовых вопросах, им легче вести диалог с администрацией, чем, например, медсестре или санитарке»* (Самарский обком, 2000 г.).

А состоит в профсоюзе главным образом младший и средний медперсонал, поэтому *“нужна работа со средним звеном – медсестрами, лаборантами, фельдшерами,”* – справедливо подчеркивают в одном из обкомов. Ведь именно у них наиболее плачевные позиции по всем ранее обсуждавшимся вопросам и им труднее, чем людям с высшим образованием, самостоятельно отстаивать свои права. Пока главной проблемой были задержки зарплаты, проблема была общей и для врачей, и для санитарок. Сегодняшней день реформы выводит на передний план различия интересов разных категорий медицинских работников. Достаточно обратиться к текущему эксперименту с дополнительной оплатой труда работников поликлиник из средств ФОМСа: такие доплаты не предусмотрены не для всех (исключаются регистраторы и

уборщицы), что усиливает социальную напряженность. Единый профсоюз медиков неповоротлив и не демонстрирует быстрого реагирования на центробежные тенденции в сфере интересов различных категорий работников. Возможно, ситуацию могло бы исправить тесное взаимодействие с Ассоциациями врачей и медсестер, но таковое отсутствует.

Председатель профкома – главный врач. Ирония профсоюзной жизни состоит в том, что порой не только выборы председателя профкома, но и само образование (сохранение, развитие) профсоюза происходят по инициативе руководителя учреждения – наше исследование зафиксировало несколько таких случаев в разных регионах. «В профсоюзе многие хотят быть, но никто не хочет быть председателем. Я, можно сказать, обязала тогда З. Д. [прежнего председателя, которая вместе со многими вышла из профсоюза], чтобы она снова вступила в профсоюз и возглавила нашу профсоюзную организацию», – описывает ситуацию 1997 г. директор аптеки (Самара, 2000 г.). Когда 1999 г. в очередной раз встал вопрос о председателе, директору не удалось никого сподвигнуть на эту работу – и организация прекратила свое существование. В Ульяновском обкоме отмечают новую тенденцию со стороны частных аптек, ни в одной из которых сейчас нет профсоюза: «руководители фирм, видя, что на них идет поток вопросов, которые... могут разрешаться на другом уровне, ...уже подумывают о том, что нужно создать первичную профсоюзную организацию, которая будет с людьми работать в этих вопросах» (2000 г.). Действительно, грамотный начальник понимает, что профсоюз может служить буфером между руководством и коллективом, снимая изрядную часть проблем. В Московской области в недавно созданной первичке «председателем выбрали не того, кого хотели. ...на следующий день все члены профкома написали заявление и вышли из профсоюза. Сам главврач звонил [в горком], просил помочь. Он из молодых, понимает, что профсоюз нужен. Сегодня все хотят, чтобы председателем профкома был главврач (2001 г.). А почему бы и нет, если главврачи нередко состоят в том же профсоюзе^{xvii}? Обком не видит здесь диссонанса, напротив, лояльность и личный пример руководителя рассматривается как залог успешности профсоюзной работы: «если С. как главный врач госпиталя инвалидов войны и первый заместитель премьера является членом профсоюза, ...то и членство там 98%. ...А если в областной санэпидстанции руководитель говорит: зачем мне этот профсоюз нужен? Я и без него хорошо рулю...то и само собой работники санэпиднадзора стройными рядами не по идеологическим мотивам, а по мотивам команды стали выходить» (Свердловский обком, 2001 г.).

По мнению работников обкомов, руководители медучреждений на самом деле заинтересованы в действенном профсоюзе – чтобы переложить на него часть забот. С них начинается работа обкома по (вос)созданию профсоюзной организации: «ему объясняешь, зачем ему нужна общественная организация, что без нее он еще хуже будет жить» (председатель Пермского обкома, 1999). Точно так же администраторам выгоден и внятный колдоговор – чтобы обезопасить себя по части прав и обязанностей сторон. В обкомах считают, что «мы, с одной стороны, должны быть на стороне коллектива, профсоюз на стороне коллектива, но, с другой стороны, мы всегда настраиваем наших людей – запомните, что руководителя тоже надо защитить... мы тогда обязуемся не поднимать волнения, если руководитель выполняет колдоговор...» (Свердловский обком, 1999 г.).

Поэтому неудивительно, что главный врач / руководитель фирмы порой явственно просматривается за фигурой формального профсоюзного лидера. Мы встречали ситуации, когда главврач непосредственно руководит переизбранием профсоюзного лидера, следит, чтобы эта работа не заглохла: *«Главный врач меня много раз приглашал: давай, говорит. Сказал: хочу, чтобы весь профком сменился»* (председатель профкома в Екатеринбурге, 2000 г.), поэтому вполне закономерна и полная соподчиненность председателя профкома главврачу: *«без главного врача я, в общем-то, ничего не делаю, только с его согласования делаю. Я боюсь делать в наше время что-то ... это я с ним сначала обговариваю все»* (председатель профкома в Екатеринбурге, 2000 г.). В исследовании зафиксированы прецеденты (в Самаре и Екатеринбурге), когда руководитель медучреждения выступал фактическим инициатором воссоздания профсоюзной организации. Налицо полное сращение администрации и профсоюза, которые вообще-то должны быть *разными* сторонами социального диалога. В данном же случае руководитель просто налаживает функционирование бесплатной - работающей на общественном энтузиазме - службы по персоналу. В екатеринбургской больнице, о которой только что шла речь, главврач, почти все завотделениями, старшие медсестры также состоят в профсоюзе, и это нередкая практика. Получается, что «сторонам» в принципе нечего делить, при этом профорганизация, конечно, не боевая, но работающая. В той же больнице в 2000 г., когда в большинстве ЛПУ Екатеринбурга и области в течение нескольких лет не выдавали спецжиры, этот болезненный для медиков вопрос был положительно решен. Колдоговор – тоже не самый боевой, но тем не менее действующий, - дополнялся предложениями сотрудников перед перезаключением. Профсоюз отмечает все памятные даты, включая день пожилого человека и день медработника. Судебной практики не было, потому что не было серьезных конфликтов. Иными словами, - социальный мир как показатель эффективной социальной политики.

Объединение ресурсов в решении отраслевых проблем выгодно и руководителю, и профсоюзу, поэтому вполне естественно услышать из уст председателя обкома: *«Я когда разговариваю с главными врачами, так и говорю - мы готовы вам помозать... я имею возможность выйти на... [руководителей здравоохранения города и области] мы можем тоже эти вопросы [финансирование медучреждений] ставить, потому что это наши работники тоже, это наши члены профсоюза. Можем вносить какие-то конкретные предложения и их решать... Или один руководитель бьется, или есть общественная организация, которая ему помогает...»* (председатель Пермского обкома). Если главврачу не удастся решить какие-то вопросы с местными властями, то он обращается к профсоюзу: *«Поднимай народ! Пойдем деньги выколачивать из главы администрации», - говорит сам главный врач. Потому что он такой же бюджетник, как и мы»* (председатель Пермского обкома), подобная солидарность встречается и в других территориях.

Контакты с руководством (учреждения, территории) – важнейший ресурс профсоюза: *«без тесного контакта руководителей мы ничего не добьемся»* (председатель Пермского обкома, ???). В Пермской области сложилась практика участия руководителей медучреждений в работе профсоюзных пленумов, где совместно решаются многие вопросы. Таким образом, принятые решения становятся обязательными и для профсоюзной стороны, и для стороны работодателей. В другой территории мы наблюдали использование

договоренности с главврачами для давления на председателей профкомов на отчетно-выборной конференции.

Итак, взаимодействие профсоюза (в лице обкомов) с администрацией (в лице главврача) описывается двумя важными выводами. (1) Обком рассматривает главврачей по-разному: как хозяев, как помощников, иногда как подопечных, которым нужна помощь и защита. И почти не просматривается понимание главврача как противной стороны социального диалога, с кем предстоит вести переговоры и у кого отстаивать права работников. (2) Все вышеприведенные примеры отражают душевную склонность и проверенную тактику руководителей взаимодействовать с руководителями: профсоюзных боссов с администрацией учреждения, территории. Иными словами, единичные профессионально субъектные граждане вершат дела, совершенно не включая субъектность «рядовых» работников. Профсоюз как организация, которую создают *сами* работники для отстаивания своих интересов, отходит в область идеалов, в реальности же инициатива по всем вопросам чаще исходит от обкома и/или руководителя. А работники, если уж соглашаются играть в эту игру, то ждут от профсоюза вполне определенных бонусов - и тут все гибнет под волной потребительского настроения и неизбежного разочарования, когда обнаруживается, что профсоюз – это уже не касса взаимопомощи.

Профсоюз: объективные/субъективные трудности и способы отстаивания социально-трудовых прав

Обсуждая профсоюзное лидерство, мы делали акцент на объективных факторах, которые появились либо актуализировались в ситуации реформы. Многие профсоюзные лидеры считают, что этому объективному давлению невозможно противостоять. Однако есть примеры более активной позиции, которая доказывает обратное. Такова работа пермского обкома по (вос)созданию первичек (за два года - 1998-1999 гг. – были восстановлены профсоюзные организации в 7 учреждениях области), включенность самарского обкома в судебную практику. В Ленинградской Федерации Профсоюзов организация медиков считается самой боевой и занимается не только непосредственно защитой интересов трудящихся, но и лоббированием интересов отдельных учреждений и здравоохранения в целом. При этом вполне закономерно, что в состав теркома входит немало руководителей (уровня главврача, заместителя директора, завотделением). В результате целенаправленной деятельности С.Петербургского обкома увеличилось количество медработников в новых составах Законодательных собраний С.Петербурга и Ленинградской области, причем эти действия иницируются «снизу»: *«Главное – участие в политике. Без политической поддержки здравоохранению ничего не будет»* (С.Петербург, председатель профкома, ???). Текущая задача работы с депутатами – повлиять на увеличение статей, выделяемых на здравоохранение, на стадии формирования бюджета. Депутаты-медики, конечно, есть не только в С.Петербурге, но только там с ними столь пристально работает профсоюз. По настоянию С.Петербургского теркома в Концепцию реформирования здравоохранения С.Петербурга на 1997-2003 гг. был внесен специальный раздел по социально-экономической защите медработников, подобный раздел внесен и в Закон о здравоохранении Ленинградской области от 30.12.1997. Терком также принимает участие в разработке целевых программ здравоохранения «Диабет», «СПИД» и др.

Каков же общий арсенал средств, которыми располагает сегодня профсоюз, чтобы отстаивать социально-трудовые права трудящихся, и каким отдается предпочтение? Много уже упоминалось выше. Во-первых, это информирование и консультирование работников – простой мирный способ, далеко не исчерпавший свой ресурс. Второй способ – тот, что на устах всех профсоюзных аппаратчиков – всевозможные проверки: деятельности профкома, отдела кадров т.д.; проверки бывают плановые, в т.ч. совмещенные с выездной учебой, и по «сигналам» с мест. Подобные мероприятия работают на информированность и в ряде случаев помогают обнаружить нарушения (например, неправильный порядок записей в трудовой книжке), но в то же время рискуют дублировать деятельность государственной Рострудинспекции. В-третьих, представительство интересов трудящихся в различных государственных инстанциях через письма, обращения к властным структурам, СМИ, а в прокуратуре и суде. В здравоохранении судебная практика весьма скудная, специалисты обкомов считают более перспективным развитие комиссий по трудовым спорам (КТС) непосредственно в учреждениях, но этот процесс идет очень медленно. Письма и обращения – более привычный инструмент; в устах ветерана обкома как-то прозвучала характерное выражение: «запорошим письмами». Четвертый способ борьбы за интересы трудящихся – коллективные (протестные) действия. И, наконец, пятый способ, который еще предстоит осваивать в полной мере, – это развитие социального партнерства. Остановимся подробнее на двух последних.

Существует два вида протестных действий – 1) всероссийские массовые акции протеста и 2) протестные действия, идущие «снизу», от конкретной ситуации, зачастую спонтанно (пикеты, забастовки, голодовки). Массовые акции протеста – правопреемники всесоюзных демонстраций, подобно им становятся скорее ситуацией общения, чем выражения конкретных требований и в профсоюзе медиков поддерживаются слабо. Так, например, в Екатеринбурге при подготовке к всероссийской мартовской акции протеста медики решили не участвовать в «пикетировании губернаторского замка, а... организовать встречу в Федерации [профсоюзов Свердловской области], пригласим правительство. Решили на улице не выходить – опять мерзнуть, это так унижительно. Я выводила свою больницу, 100 человек, никто к нам не вышел, замерзли» (Свердловский обком, 2000 г.). Демонстрация солидарности, массовости уже не актуальна, сейчас «главное – пойти в управление здравоохранения и добиваться там» (Екатеринбург, участники ежемесячного городского семинара председателей профкомов, 2000 г.). Пикетирование весьма эффективно использовалось С.Петербургским теркомом вплоть до 2000 г., но, похоже, исчерпало свои возможности, и в 2001 г. решено перейти «от ставших традиционными для решения отраслевых проблем пикетирований зданий исполнительных и законодательных властей города и области... к более рутинной работе, ориентируя райкомы и профкомы на работу с депутатами разных уровней» (2001 г.). Сегодня пикетирование, практикуемое больше альтернативными профсоюзами, способно вызвать даже негативное отношение – «шумовой эффект», который только мешает настоящей работе профлидеров в их рабочих встречах с властями: «надо не на площади кричать, а толково изложить требования на бумаге и представителям профсоюзных организаций встретиться с представителями власти и договариваться цивилизованно» (Самарский обком, 1999 г.). В оценках участников мониторинга митинги и

пикеты так же имеют самый низкий рейтинг среди всех форм протестной активности (16-17% в 2000 и 2001 г.).

В 1998-1999 гг., когда были самые большие задержки зарплаты в ряде областей (в т.ч. Ульяновской, Свердловской, Пермской) прокатились **забастовки** медработников. Не смотря на то, что в результате удавалось добиться погашения задолженности, эта форма протеста рассматривает как нонсенс и не приветствуется обкомами всех регионов. Так, в Свердловском обкоме говорят: *“если забастуют медработники, для многих это будет катастрофой. Все-таки у учителей отдаленные последствия, приводящие к безграмотности людей в будущем, а у нас – сегодняшние последствия... Не надо! Просто более мягкие варианты выбираем и считаем, что они дают приблизительно одинаковый результат”* (1999 г.). Им вторят в Самарском: *«Медицина эта особая сфера...Медики не выходят на открытые конфликты прежде всего потому, что они не могут оставить работу, они постоянно нужны, это самая гуманная профессия»* (1999 г.) и Ульяновском обкомах: *«У нас медицинские работники, понимающие люди, очень глубоко терпящие все невзгоды и лишения, однако на такую крайнюю меру, как забастовка, мы понимаем, что это неэффективная мера»* (2000 г.).

За рассуждениями о гуманизме стоит неверие в свои силы, беспомощность в новых экономических условиях: *«Нет средств и их неоткуда взять, и все это понимают»* (Самарский обком, 1999 г.). Выше мы приводили примеры другой стратегии - участия С.Петербургского обкома в формировании местного бюджета и Концепции реформирования здравоохранения.

Среди «рядовых» работников забастовка котируется достаточно высоко, занимая лидирующие позиции в рейтинге наиболее приемлемых форм коллективных действий для защиты трудовых прав. В то же время это, безусловно, кризисный способ, поэтому в 2001 г. в условиях соблюдения сроков выплаты зарплаты забастовка упоминается участниками мониторинга в полтора раза реже, чем год назад (56% в 2000 г., 36% в 2001 г.).

Социальное партнерство: колдоговора. Осваивая новую для здравоохранения практику социального партнерства, профсоюзники пока занимались не столько реальным содержанием, сколько просто внедрением: *«вал у нас есть, у нас страдает качество»* (председатель Пермского обкома, 2001 г.), поэтому *«не всегда играет роль, какие и сколько там [в трехстороннем соглашении] пунктов. Важно то, что, постоянно совместно заседаая, профсоюзы, администрация, промышленники и бюджетники дают друг другу о себе знать. Каждый из них не дает дремать другому»* (председатель Самарского обкома, 2000 г.).

Тем не менее обкомы стремятся к стопроцентной “заключаемости” колдоговоров, рассматривая их как способ локального регулирования оплаты труда, занятости, организации внутреннего распорядка, охраны труда и здоровья работающих, социальных гарантий, а также гарантий прав профсоюзов через (а) закрепление и (б) улучшение положений существующего законодательства. Пока фронтом работ является первое - освоение законодательства: *«На первом этапе это важно – узаконить или скорее утвердить свое положение в глазах руководителей... пусть это пока носит характер просвещения, - признают в обкоме. - Конечно, соглашение не*

увеличивает никаких социальных гарантий по сравнению с законодательством» (Самара, 2000 г.). В другом обкоме считают, что даже эта первая задача еще не решена: «явно видно, что профсоюзные комитеты не пользуются всеми предоставленными им законодательно-нормативной базой правами в части организации заработной платы, порядка её выплаты, индексации, компенсации за задержку; выработки условий премирования и других видов материального вознаграждения» (Свердловский обком, 2000 г.). Есть и более критичные оценки: «главврач подписывает только те колдоговоры, которые его ни к чему не обязывают. Профсоюз сегодня – это фикция» (работник горкома, 2001 г.), продиктованные зависимостью профсоюза от администрации.

Учитывая относительную новизну социального партнерства в здравоохранении уже сам факт наличия колдоговоров можно расценивать как большую заслугу профсоюза и шаг на пути к созданию работающего механизма реализации социально-трудовых прав. Благодаря колдоговорам появляются реальные улучшения: дополнительные отпуска, оплата проезда, оплата дежурств на дому, право на льготное протезирование зубов для работников со стажем и другое. Пусть эти нововведения кардинально не меняют материального положения медиков, они являются свидетельством заботы и защиты. Кроме того, подобные пункты, сформированные по результатам обсуждения в трудовых коллективах и порой отбитые в ожесточенных спорах с администрацией вплоть до судебного разбирательства, показывают, что улучшения в принципе возможны: их можно и нужно добиваться. Ощущение уверенности и защищенности – вот что дают такие колдоговора. «Коллективный договор должен быть. Это гарантия наших прав» (старшая медсестра, Самара, 2000 г.), а это залог позитивного социального самочувствия.

Причины буксирования колдоговорной кампании в том, что «народ у нас очень терпеливый... еще не все понимают, что защиту им дает договор, - говорят в обкоме. - У актива профсоюза пока нет уверенности, что колдоговор может им помочь, психология остается прежней» (Свердловский обком, 2000 г.). На наш взгляд, причины лежат глубже:

1) Колдоговор в принципе не сможет реализовать свои возможности, пока профсоюз - сознательно или бессознательно - *не отделяет* себя от администрации, поскольку договор может осуществляться только между *разными* сторонами.

2) Разумеется, эта ситуация уходит корнями в те дни, когда профком, партком и администрация представляли собой одно целое. Длительная традиция взаимодействия (например, в организации праздников, выплаты матпомощи) и хорошие отношения профсоюза и администрации объективно препятствуют построению между ними партнерских отношений.

Вторая причина объективного сближения, если не сращения, профсоюзов с администрацией также происходит из тех времен, когда все болели прежде всего за интересы дела, а не людей. Если для администратора такая позиция нормальна, то профсоюзному деятелю давно пора бы избавиться от нее, однако чаще всего она сохраняется, а противоположная может быть воспринята в штыки. Так, председатель горкома традиционного критиковала альтернативный проект колдоговора, представленный свободным профсоюзом,

за то, что там *«напридумывали выплат, пособий - это же нереально при наших-то фондах»* (Свердловская область, 2000 г.). Помимо инерции, препятствием для последовательной защиты интересов работников и, соответственно, отделению профсоюза от администрации служит риск потери административного ресурса, а также сами эти работники с их готовностью поступиться своими интересами во имя общего дела. Как это ни печально, профсоюзу значительно легче осознать свою субъектность при конфликтных отношениях с администрацией, хотя сам по себе конфликт, конечно, еще не гарантирует качественный колдоговор.

Таким образом, препятствуют становлению колдоговора в качестве действенного инструмента традиционные черты традиционного профсоюза.

3. Заключение

Реформа здравоохранения имеет всеобъемлющий характер, она пронизывает все стороны функционирования здравоохранения, хотя, конечно, везде это выражено по-разному – в зависимости от степени реализации реформирования. Эта ее всеобщность, ее непосредственно социальный характер не дает возможности быстрой и радикальной перестройки. Реформа здравоохранения похожа на затяжной прыжок с парашютом: протекает значительно дольше, чем могла бы, но к концу все же заметно ускоряется.

Современный этап реформы делает ставку на субъектность работников. Социальное самочувствие – важный, но наименее изученный компонент реформирования, в немалой (а может быть, в решающей) степени определяющей успех преобразований. Механизмом выражения и работы с настроениями работников по определению являются добровольные профессиональные общественные объединения. «Старые» профсоюзы и «новые» Ассоциации – в ситуации реформы не просто приспосабливаются к текущим условиям, но кардинально переориентируют свою работу, становясь *формой реализации субъектности работников.*

Наиболее обширна сфера деятельности у профсоюза. Для позитивного социального самочувствия трудящихся профсоюзу сегодня уже недостаточно просто реагировать на запросы разъяснениями и консультациями или организовывать работу забастовочного комитета, если стихийный протест выливается в забастовку. Наиболее успешной и перспективной оказывается систематическая и «упреждающая» работа, благодаря которой работники здравоохранения смогут не бояться реформирования, а наоборот, ощутить себя полноправными участниками – субъектами! - происходящих изменений. И именно в этом видят свои задачи профсоюзники, когда говорят, что им важно: (а) чтобы люди *«поняли, что они что-то еще из себя значат и... могут бороться»* (Пермский обком, 2000), (б) профсоюз *«раскрывает человека как личность. Каждый человек – личность, и сделать из него робота, чтобы только пришел, отсидел, отработал и ушел, нет, он должен жить в коллективе, а для того, чтобы коллективная жизнь шла, существуют профсоюзные комитеты»* (Ульяновский обком, 2000 г.), (в) *«если бороться, то можем чего-то достигнуть»* (Пермский обком, 2000 г.), *«наша задача не*

оставлять работника один на один с администрацией, помочь им грамотно отстаивать свои права (Самарский обком, 2000 г.) – профсоюз «формирует отношения работника и работодателя» (Ульяновский обком, 2000 г.).

Библиография

1. Доклад Министра здравоохранения РФ *Шевченко Ю.Л.* на итоговой Коллегии Минздрава России 15.03.00. «ОБ ИТОГАХ ХОДА РЕФОРМ и ЗАДАЧАХ ПО РАЗВИТИЮ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И МЕДИЦИНСКОЙ НАУКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2000-2004 ГОДЫ И НА ПЕРИОД ДО 2010 ГОДА» <http://www.ligazp.org/right/analiz/1.htm>
2. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан http://www.privivka.sky.ru/osnov_zakonod.htm
3. IV Пироговский съезд врачей 8.06.2001 г. // Российская Медицинская Ассоциация (РМА) http://www.rmass.ru/psv/iv_xx/3.html
4. Институт Сравнительных Исследований Трудовых Отношений – ИСИТО <http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds/russia/russint.htm>
5. Скоробогатко Т. Из жизни кредитов // Торговая сеть Петербурга – служба новостей <http://www.kunst.ru/cgi-bin/news/getnews.cgi?idx=2005>
6. Шейман И.М. Возможные стратегии реформирования системы государственных обязательств в здравоохранении // Экономика здравоохранения. 2000. № 5/6 (45).
7. Вопросы региональных стратегий обсуждены на заседании по реформе здравоохранения [пленарное заседание конференции, посвященное реформе здравоохранения в странах ЦВЕ] // Наше здоровье. 1997. Т.5, Вып.3. (Журнал Американского Международного Союза Здравоохранения). <http://www.aiha.com/russian/pubs/sum97/reform.ctm>
8. Пилотный проект Реформа здравоохранения // Лига защитников пациентов <http://www.ligazp.org/map.htm>
9. Доступность качественной медицинской помощи <http://www.healthquality.ru/bigimage.gif>
10. Научно-методический Центр региональных проблем здравоохранения <http://www.eurasiahealth.org/russian/manage/index.cfm>, <http://www.medlan.samara.ru/negos/npnmc.html>
11. Назарова И.Б. Субъективные и объективные оценки здоровья населения // Социологический журнал. 1998. №3/4. С.246-249.
12. Козлова Т.З. Здоровье пенсионеров: самооценка // Социологические исследования. 2000. № 12.
13. Журавлева И.В. Здоровье подростков Москвы и заболевания, передаваемые половым путем // Здоровье и здравоохранение в условиях рыночной экономики / Отв.ред. Л.С.Шилова, Л.В.Ясная. М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 2000. С.67 – 83.

14. Шишкин С.В. Экономический анализ расходов населения России на медицинские услуги и лекарства // Экономика здравоохранения 2000. № 8.
15. Тогунов И., Линденбратель А.Л., Зволинская Р.М., Тимофеева Т.А., Дубоделова Н.К. Социальный мониторинг региональной системы ОМС как метод обратной связи при оптимизации структуры здравоохранения <http://www.ligazp.org/right/analiz/25.htm>
16. Тезисы выступления В. И. Стародубова на международном семинаре «Здравоохранение в переходном периоде: от стационарной к первичной медицинской помощи» <http://www.ligazp.org/right/analiz/27.htm>
17. Назарова И.Б. Реформирование здравоохранения: за и против // Здравоохранение. 2000. № 5.
18. Маркова О., Солошенко И., Лунин Ю. Финансирование государственной программы бесплатной медицинской помощи // Экономист. 2000. № 4. С.34-40.
19. Шишкин С. Проблемные узлы системы финансирования здравоохранения // Общество и экономика. 2000. № 8. С.34-66.
20. Данилов С.А. Некоторые вопросы пенсионного обеспечения медицинских работников // Экономика здравоохранения. 2000. № 8.
21. Савицкая Т.М. Пенсия медицинских работников: законодательные инновации // Экономика здравоохранения. 2000. № 8.
22. Шевцов А.Д., Чичина А.П. Кадровый учет в медицинской организации // Экономика здравоохранения. 2000. № 8.
23. Петрова Л.Е. Социальное самочувствие молодежи // Социологические исследования. 2000. № 12. С.50-55.
24. Социальная ситуация в регионе: тенденции, перспективы, регулирование. Вологда, 1998.
25. Ковалева Н.Г. Пожилые люди: социальное самочувствие // Социологические исследования. 2001. № 7. С.73-79.
26. Воронин Г.Л. Социальное самочувствие россиян (1994 – 1996 – 1998 гг) // Социологические исследования. 2001. № 6. С.59-66.
27. Тощенко Ж.Т., Харченко С.В. Социальное настроение. М.: Academia, 1996.
28. Петрова Л.Е. Социальное самочувствие молодежи (опыт изучения возрастной когорты / Автореферат дис. на соискание ученой степени канд. социол. наук. Екатеринбург, 1997.
29. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М.: Наука, 1991.
30. Пресс-релиз // Министерство здравоохранения Российской Федерации <http://www.minzdrav-rf.ru/in.htm?doc=993&rubr=5>
31. Справка к совместному заседанию коллегии Минздрава России и пленума ЦК профсоюза работников здравоохранения Российской Федерации Об «Отраслевой программе содействия занятости медицинских и фармацевтических работников на 2001-2003 годы» 29.11.2000 г. //

- Министерство здравоохранения Российской Федерации <http://www.minzdrav-rf.ru/in.htm?rubr=19&doc=611>
32. Шульга Р.Ю. Становление легитимности в сфере обеспечения социальных гарантий: на примере системы охраны здоровья (постановка проблемы) // Здоровье и здравоохранение в условиях рыночной экономики / Отв.ред. Л.С.Шилова, Л.В.Ясная. М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 2000. С.18-37.
 33. ТФОМС выплатил застрахованным пациентам 114 тысяч рублей. <http://www.ligazp.org/right/analiz/3.htm>
 34. Почему не стоит игнорировать страхование профессиональной ответственности врача? // ОСТАС – Свердловская Областная Стоматологическая Ассоциация. 23.11.01. <http://www.ostas.ru>
 35. О договоре страхования профессиональной ответственности врачей-стоматологов // ОСТАС – Свердловская Областная Стоматологическая Ассоциация. 23.11.01. <http://www.ostas.ru>
 36. Российская Медицинская Ассоциация (РМА) <http://www.rmass.ru/index.html>
 37. Справка к заседанию Коллегии Минздрава России и Президиума Правления Российской медицинской ассоциации «О мерах по выполнению решения IV (XX) Всероссийского Пироговского съезда врачей» 28.08.2001 г. // Министерство здравоохранения Российской Федерации <http://www.minzdrav-rf.ru/in.htm?rubr=19&doc=879>
 38. Доклад вице-президента РМА, член-корреспондента РАЕН, профессора, заслуженного врача России Комарова Г.А. на IV Пироговском съезде врачей 8.06.2001 г. // РМА http://www.rmass.ru/psv/iv_xx/3.html
 39. Доклад вице-президента РМА Кривошеевой Г.Г. на IV Пироговском съезде врачей 8.06.2001 г. // РМА http://www.rmass.ru/psv/iv_xx/3.html
 40. Евланова В. Покорили самую крутую вершину. Что впереди? // Здравоохранение. 2000. № 54. <http://www.rusmedserv.com/mg/2000/54.zdr1.htm>
 41. МАМС <http://www.privatepeterlink.ru/spbnrs/sis.htm>
 42. Устав профессионального союза работников здравоохранения Российской Федерации. М., 2000.
 43. От съезда – к съезду: Профсоюз работников здравоохранения РФ в 1995-2000 гг. // Приложение к журналу “Профсоюзная тема” Апрель 2000. М.: 2000.
 44. Концепция деятельности профсоюза работников здравоохранения Российской Федерации на 2000-2005 годы (ротапринт).
 45. Веселкова Н.В. Профсоюзные мифы и пресса // Социологические исследования (в печати).
 46. Выступление председателя ЦК профсоюза работников здравоохранения Кузьменко М.М. на IV Пироговском съезде врачей 8.06.2001 г. // РМА http://www.rmass.ru/psv/iv_xx/3.html
 47. Россия, Ульяновск // Медицинский вестник. 28 октября 2001; Ульяновская область. Состоялся пленум организации профсоюза работников

здравоохранения // Информационное Агентство ВолгаИнформ.
<http://www.volgainform.ru/allnews/13179/>

48. Справка к заседанию коллегии Минздрава России «Об итогах работы по охране труда, выполнении Отраслевого тарифного соглашения за 2000 год и Программы первоочередных мер по охране труда работников системы Министерства здравоохранения Российской Федерации на 1998-2000 гг.» 24.03.2001 г. // Министерство здравоохранения Российской Федерации
<http://www.minzdrav-rf.ru/in.htm?rubr=19&doc=782>

Профсоюзный «новояз» и его РОЛЬ о в формировании профсоюзного пространства

Для работника массовой общественной организации необыкновенно важно владеть **коммуникативной компетентностью**. Она предполагает ясное представление о том, в каких речевых условиях могут и как должны употребляться те или иные слова или грамматические формы. Это позволяет человеку быть «не просто говорящим, а членом социально обусловленной системы общения»³¹³.

Коммуникативная компетентность профсоюзного аппарата заведомо определяется необходимостью обращения к разным адресатам. С одной стороны, адресатом являются широкие профсоюзные массы, которых профсоюз в лице аппарата призван «защищать», «организовывать» и т.д. С другой стороны, контрагентом профсоюзного аппарата выступают различного уровня властные структуры, с которыми он должен вести «социальный диалог».

Иными словами, от профсоюзного лидера требуется владение разными языковыми навыками: с народом он должен уметь говорить «по-нашему, по-рабочему», с «власть предержащими» - на языке официально-деловом. Эти социальные группы располагают разными языковыми «посредническими мирами»³¹⁴ (в виде различных языковых структур) и, следовательно, специфическими языковыми картинами мира. При этом в реальной практике порой трудно четко разграничить, какому навыку отдать предпочтение. Так, письма протеста, являясь выражением воли трудящихся, обращены к власти. Профсоюзная конференция, будучи по уставу главным органом всей профсоюзной структуры, по определению адресатом должна иметь широкие массы своей «членской базы» – трудящихся. Однако реально она нередко превращается в политическое мероприятие, где основным адресатом («собеседником», «партнером») является именно власть. Попытки маневрировать между этими мирами, компилировать языковые средства приводят к созданию особого профсоюзного «новояза», характерным чертам которого и посвящена данная статья.

Предметом нашего анализа являются языковые средства, используемые профсоюзными лидерами разного уровня с целью формулирования идеологии профсоюзного пространства и формирования ментальности его членов. Мы говорим о *профсоюзном дискурсе*, имея в виду особое использование языка для выражения особой ментальности, особой идеологии. Это влечет активизацию некоторых черт языка и, в конечном счете, особую грамматику и особые правила лексики.

Один из наших респондентов заметил, что если в советские времена партийные и профсоюзные тексты «приходилось читать между строк, то теперь надо уметь читать между букв». Однако дискурс – это прежде всего тексты. Поэтому надо читать не между строк, а сами строки. В качестве источника мы использовали материалы исследовательского проекта «Деятельность профсоюзных структур в современной России: трудовые отношения, социальное партнерство и политическое представительство»³¹⁵. Нами изучались тексты интервью с профсоюзными работниками разного уровня (в основном на уровне отраслевых комитетов и федераций, то есть с теми, для кого профсоюзная деятельность стала профессией), стенограммы собраний и конференций, официальные заявления и обращения профсоюзов, материалы профсоюзной прессы. По этическим соображениям мы не приводим авторов каждого конкретного высказывания, однако в приложении дан перечень цитируемых материалов.

Изучение *типичной* лексики, синтаксиса, стилистических особенностей, риторических приемов и даже грамматических форм привело нас о том, что для профсоюзного языкового дискурса характерны следующие черты.

³¹³ Hymes D. Foundations in sociolinguistics: an ethnographic approach. Philadelphia, 1974. Цит. по: Крысин Л.П. Социолингвистические аспекты изучения современного русского языка. М., 1989. С. 121.

³¹⁴ Ч. Яхнов. Развитие и проблемы социолингвистики в ФРГ // Социально-лингвистические исследования. М.: Наука, 1976. С. 219.

³¹⁵ Исследование, поддержанное ESRC, проводилось в 1999-2001 гг. под руководство проф. С.Кларка в 8 регионах России (Екатеринбург, Кемерово, Москва, Санкт-Петербург, Самара, Сыктывкар, Ульяновск, Пермь).

- Активное воспроизводство *канцелярита* – казенного языка (наследства тоталитарной советской системы), что является ярким свидетельством бюрократизации профсоюзных органов, отчуждения аппарата от членской базы.
- *Семантико-оценочный пересмотр* слов, в первую очередь – политической лексики, *произвольное расширение семантического объема*. Свободное обращение со словами, изъятие смысла способствуют появлению слов, вообще лишенных предметного содержания, что также приводит к отстранению.
- Стремление говорить «по-нашему», «по-рабочему» приводит к другой особенности – *языковому опроцению*. Это также элемент отчуждения языка от его носителей, он приводит к снижению языковой компетенции общественного лидера, что не может не отразиться на компетенции профессиональной, организационной.
- Кроме того, отличительной чертой профсоюзного социолекта является его *агитационность*, пропагандистская функция явно доминирует над иными. Стереотипность, навязчивая узнаваемость могут вызывать реакцию привыкания и невосприятия текста рядовыми членами организации.
- *Агрессивность метафор*, активно используемых в профсоюзном дискурсе, конструирует восприятие реальности как «войны всех против всех».

Канцелярит – крайняя форма проявления стандарта, названная и высмеянная еще К. Чуковским. Заметим, что не всякое употребление штампа является признаком языковой казенщины. В строго кодифицированных сферах общения (например, юриспруденции, делопроизводстве) позитивная роль стандарта несомненна, в них допускается даже законодательная регламентация значительной части средств выражения. Речь документа – особена, неповторима, она не совпадает по совокупности языковых средств с другими разновидностями устной и письменной речи. И даже «уродливые формы, в которых иногда или часто проявляется деловая речь, не дают основания для опорочивания ее стиля»³¹⁶.

Вступая на правовое поле, будучи инициатором создания и подписания различного уровня соглашений, профсоюзный аппарат прибегает к стандартизации как основному принципу конструирования этих документов. Это означает отказ от экспрессии как основного способа выражения мысли «народного заступника», освоение официальных клише, за которыми стоит юридические нормы. Анализируя способы построения текстов соглашений (региональных, отраслевых и некоторых коллективных договоров), мы должны констатировать, что процесс овладения стандартизированной речью документа, без чего невозможно социальное партнерство, проходит успешно.

Случающийся порою в таких документах переход на «живой язык» противоречит общему стилю. Так, страницы соглашения, подготовленного горкомом профсоюза работников здравоохранения одного из северных городов, пестрят оборотами типа

- «КАК ВИДИМ»,
- «ГЛАВНОЕ ТОЛЬКО ТО, ЧТОБЫ...»,
- «ВОЗМОЖЕН И ТАКОЙ ВАРИАНТ»,
- «К СОЖАЛЕНИЮ, НИКАКИХ РАЗЪЯСНЕНИЙ ПО ЭТОМУ ПОВОДУ ДО СИХ ПОР НЕТ» и т.п.

³¹⁶ Рожанский А.Я. Объект и содержание лингвистической стилистики // Уч. зап. И МГПИИЯ. 1956. Т.10. С. 227.

«Казенный язык» – истинное дитя советского времени – давно привлекал внимание исследователей, но первые публикации российских лингвистов появились только во времена хрущевской оттепели, и поэтому мы находим уместным сослаться на эти старые тексты. Расцвет брежневского застоя одновременно был и новым расцветом канцелярита, поэтому на его изучение был наложен негласный запрет. Но «свято место пусто не бывает», и потому советский казенный язык изучался западными учеными. См. об этом фундаментальное исследование Патрика Серю «Анализ советского политического дискурса». (Seriot P. Analyse du discours politique soviétique. P., 1985). Проанализировав отчетные доклады съездам Хрущева (1961 г.) и Брежнева (1966), французский исследователь показал, как идеологические задачи привели к формированию того, что во Франции среди знающих русский язык получило наименование «lanque de bois», «деревянный язык» (во Франции же бытует выражение «gueule de bois» применительно к тому, что человек ощущает у себя во рту при «крутом похмелье»).

Мы далеки от того, чтобы умиляться подобным «очеловечиванием» правового документа, хотя очевидно, что за подобными формулами видна живая, а не формальная профсоюзная работа.

Между тем наши наблюдения показывают, что нередко живая речь, обращенная к массам, строится по несвойственным ей канонам юридического документа. Когда во время митинга на площади или с трибуны конференции профсоюзный лидер злоупотребляет юридическими терминами и деловыми штампами, это означает не просто перетекание языка официальной власти в профсоюзную языковую среду. Некритический перенос специфических стандартов ограниченной сферы общения – деловой речи – делает их недостаточными, уже не нейтральными средствами выражения³¹⁷. Этот некритический перенос и называется канцеляритом. Расцвет его пришелся на годы советской власти, когда тоталитарная идеология требовала от каждого члена общества беспрекословного подчинения готовым, раз и навсегда заданным формулам. Он с головой выдает «аппаратчика», «бюрократа», далекого от трудящихся масс. Наш анализ показывает, что в устной речи, выступлениях на конференциях и собраниях, в газетных публикациях, воззваниях и обращениях к народу и властям профсоюзным работникам пока не удается полностью избавиться от казенного языка.

Покажем это на конкретных примерах.

Казенный язык, прежде всего, имеет *собственную лексику, идиомы (фразеологизмы)*. Яркий пример устойчивого канцелярского сочетания

➤ «СОСТАВИЛИ БУМАГУ»

вместо *НАПИСАЛИ ПИСЬМО, ПОДГОТОВИЛИ ОБРАЩЕНИЕ* – встречается в анализируемых текстах неоднократно. Распространены в профсоюзном обиходе и особые словечки, которые являются атрибутом исключительно канцелярского стиля (словарь современного русского языка их не фиксирует):

- «НАРАБОТКА предложений»,
- «выйти НА КОНКРЕТИКУ»,
- «произошла НЕСТЫКОВКА»,
- «ВЫНОС вопросов»
- «мы сегодня здесь с вами ОПРЕДЕЛИМСЯ»
- «потом в 1977 году решили РАЗУКРУПНИТЬ, разделились нефтяники и горновики».

Есть в профсоюзном канцелярите и свои характерные *перифразы* (обороты речи, состоящие в употреблении вместо слова описательного сочетания), которые позволяют затемнить смысл высказывания:

- «СТОРОНЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА стали уделять внимание проблемам заработной платы» [и можно не уточнять, кто именно].

Для канцелярита характерны конструкции с *отглагольными существительными*. Номинализация (замена личных форм глаголов их производными на –ание, –ение, –ация, –ость) – явление не новое, это одна из общих языковых тенденций. Но в советском дискурсе эта тенденция приобрела гипертрофированные масштабы³¹⁸. Устная речь профсоюзных лидеров изобилует отглагольными существительными:

³¹⁷ См., например: Винокур Т.Г. Когда «канцеляризмы» и «штампы» становятся опасной болезнью // *Наша речь*. М.: Знание, 1965.

³¹⁸ См. об этом уже упоминавшееся исследование Патрика Серю «Анализ советского политического дискурса». См. об этом фундаментальное исследование Патрика Серю «Анализ советского политического дискурса». (Seriot P. *Analyse du discours politique sovietique*. P., 1985). Проанализировав отчетные доклады съездам Хрущева (1961 г.) и Брежнева (1966), французский исследователь показал, как идеологические задачи привели к формированию того, что во Франции среди знающих русский язык получило наименование «lanque de bois», «деревянный

- страна потеряет свое СУЩЕСТВОВАНИЕ,
- выделили НАГРАЖДЕНИЕ почетными знаками
- ОТСТАИВАНИЕ прав,
- РАССМОТРЕНИЕ соглашений,
- нельзя допускать РЕГИОНАЛИЗАЦИИ
- необходимо повышать ИНФОРМИРОВАННОСТЬ

Важно понять, что в принципе обойтись без отглагольных существительных, конечно, невозможно. Но при злоупотреблении такими номинализациями они становятся не признаком функционального стиля, а частью идеологического дискурса. Глагол всегда обозначает действие, динамику, перевод его в существительное – статику. Семантическим (смысловым) итогом номинализаций становится исчезновение субъекта, того, от чьего имени говорится. Все процессы обезличиваются. А после того, как субъект устранен, возможны дальнейшие, уже чисто идеологические манипуляции.

Для них в канцелярите существует целый ряд приемов. Один из них – использование конструкций с *формально служебными словами*. Особенно популярно использование в качестве предлога существительного *вопрос* [в квадратных скобках указан предпочтительный вариант]:

- «изменения в ВОПРОСАХ финансового обеспечения деятельности профсоюзов» [изменения в финансировании],
- задать вопрос работодателям по ВОПРОСУ соблюдения...» [задать вопрос о соблюдении]
- «выступить по ВОПРОСУ о...» [рассказать о],
- «ответственный подход к ВОПРОСАМ политики в области заработной платы» [подход к политике],

Аналогично употребление других «бывших» существительных:

- «в СФЕРЕ отстаивания прав» [в отстаивании],
- «по ПРИЧИНЕ недостаточного финансирования» [из-за недостаточного финансирования],
- «на несоблюдение условий тарифного соглашения в ЧАСТИ оплаты труда» [по оплате труда],
- «приехать с ЦЕЛЬЮ обмена опытом» [для обмена],
- «было ПОРЯДКА 11 вариантов соглашения [что значит *порядка*: если около, то такого типа приблизительные указания даются все же на округленные цифры, скорее всего, это просто слово-мусор?],
- «в ПЛАНЕ организации каких-нибудь совместных действий».

Слова *вопрос, сфера, часть, цель, причина, порядок, план, область* в данных случаях лишены своего прямого значения, не содержат они и значения переносного. Они используются в роли предлогов *о, в, из-за, для* и т.п. Служебные части речи, как известно, служат именно для связи слов и не выполняют никакой иной функции. В отличие от них формально служебные

язык» (во Франции же бытует выражение «gueule de bois» применительно к тому, что человек ощущает у себя во рту при «крутом похмелье»).

слова, не утратившие полностью своей семантики, перегружают текст псевдозначимостью и затемняют его смысл³¹⁹.

В первой формуле («*вопросы обеспечения*») соединены уже два «канцелярских» отстраняющих приема. Номинализация – создание нового [отглагольного] существительного «ОБЕСПЕЧЕНИЕ» – уводит от сути проблемы: *кто* или *что* обеспечивает финансовое положение профсоюза. «Бывшее» существительное «ВОПРОСЫ» является здесь формально служебным словом, а фактически – казенным мусором, еще более затемняющим смысл высказывания.

Характерным приемом отстранения, активно используемым в анализируемом материале, является злоупотребление *пассивными оборотами, возвратными глагольными формами*.

- «по итогам проведения акций **ВЫДВИГАЛИСЬ** требования, **ПРИНИМАЛИСЬ** резолюции, которые **ДОВОДИЛИСЬ** до властей»,
- «работниками аппарата Федерации **НАКАПЛИВАЕТСЯ** банк предложений»
- «собираются предложения сначала в первичках, формируется проект КД, обсуждается в структурных подразделениях».

Спрашивается: кем выдвигались, принимались, собирались и т.д.?

Яркий образец подобного отстранения – текст постановления одного из поволжских обкомов профсоюза работников здравоохранения. На одной страничке (подчеркнем – *постановляющего* текста!) мы обнаружили глагольные формы почти исключительно в пассивном залоге или возвратной форме:

- «в отрасли **ПРОДОЛЖАЕТСЯ** нарушение сроков выплаты заработной платы» [продолжается само по себе?]
- «**ПРОДОЛЖАЕТ ОСТАВАТЬСЯ** низким уровень заработной платы» [сам по себе продолжает?]
- «выплаты **НЕ УСТАНОВЛЕНЬ**» [из контекста не очевидно, кто должен их установить]
- «за повышение **ВЫДАЕТСЯ** факт возврата» [кем – не указано]
- «в области слабо **РЕШАЮТСЯ** вопросы» [кем они должны решаться – также не указано].

Едва ли не единственный пример, где в данном тексте встречается активный залог - «*пленум областного комитета ... ПОСТАНОВЛЯЕТ*». Получается, что роль профсоюза сводится к констатации.

Даже там, где нет нужды уходить от ответственности, а, напротив, можно подчеркнуть активную роль профсоюза, то ли инерции, то ли по той же приязни к канцеляриту используется названный прием. Так, руководитель крупной сибирской федерации поясняет:

- «перед курсами **ОБЗВАНИВАЮТСЯ** обкомы, **СОБИРАЮТСЯ** заявки»³²⁰.
- «а теперь такие объединения **РОЖДАЮТСЯ** самостоятельно, снизу. Например, **СОЗДАН** совет в Новокузнецке и заключено соглашение, подписанное мэром города. В Ленинске-Кузнецком **ПОЯВИЛСЯ** координационный совет. То же в Белове. Там под совет **ВЫДЕЛИЛИ** средства [те же пассивные конструкции: кто создал? что значит – совет появился, кто выделил средства?]

³¹⁹ Иначе недалеко до алогизмов типа «благодаря засухе мы остались без урожая», ведь *бывшее* деепричастие **БЛАГОДАРЯ**, выступая в качестве предлога, обозначает *ИЗ-ЗА*.

³²⁰ Так недалеко и до анекдотичной формулы «огурцы моются горячей водой».

Formatted

Formatted

Formatted

Formatted

Formatted

Такого рода обороты не просто казенный штамп. Употребляемые в большом количестве, они приводят к безличности текста, что семантически означает снятие ответственности. Происходит самоустранение, исчезновение автора и одновременно исчезновение ответственности. Недаром форма «выступил с докладом» сегодня повсеместно сменилась на «озвучил доклад»³²¹.

- «Свою ПОЗИЦИЮ по ценам Е. ОЗВУЧИВАЛ на выездном дне председателя» - читаем в интервью одного из профсоюзных руководителей среднего звена.

В качестве еще одного примера приведем сопоставительный анализ некоторых текстов. Мы проанализировали часть брошюры «Краткий отчет о выполнении постановления XXI отчетно-выборной конференции Федерации профсоюзов одной из северных республик (раздел о социальном партнерстве) и соответствующие фрагменты выступления председателя ее Совета. Понятия *партнерство, соглашение, коллективный договор* мы не рассматривали, ибо в их семантике изначально содержится прямое указание на договорной характер отношений. Нас интересовал контекст, «окружение», придающее обозначенным понятиям семантический оттенок, приоткрывающее истинный смысл партнерских отношений. Таким окружением обычно служат глаголы и глагольные формы.

Письменный характер «Краткого отчета...» требовал максимальной лояльности по отношению к партнерам (известно, что написано пером, то не вырубишь топором), которая проявилась в явно излишнем количестве пассивных и страдательных глагольных форм. Из всех глаголов только 15 % имели действительный залог

- профсоюзы ПРИНИМАЛИ участие (словосочетание использовано трижды),
- НАПРАВЛЯЛИ предложения,
- ЗАКЛЮЧИЛИ договор.

Прочие глаголы имеют страдательные и возвратные формы, а потому создают впечатление некоей отстраненности профсоюза от достигнутых договоренностей

- ПРОВЕДЕНО,
- РАССМОТРЕНО,
- ИЗДАНО,
- ПОЛУЧЕНО,
- ПРОАНАЛИЗИРОВАНО,
- УТВЕРЖДАЕТСЯ,
- НАКАПЛИВАЕТСЯ И Т.П.).

В устном выступлении на ту же тему председатель Федерации позволил себе показать профсоюзы более активной стороной: 25 % глагольных форм употреблены в действительном залоге, причем профсоюзы уже не просто *направляли предложения*, а *забивали* требования, *добивались* от правительства, *отстаивали* позиции. Впрочем, усилен и реверанс в сторону властных структур: «*пришлось привлечь* трехстороннюю комиссию», «социальные конфликты *разрешаются* с ее помощью».

Приведем еще одну цитату, на сей раз – из интервью с руководителем одного из поволжских областных комитетов, яркий образец казенщины, в которой аккумулированы все ее «прелести» (здесь и формально служебные слова, и пассивный залог, и неоправданная тавтология, и казенные штампы «оздоровительная кампания», «политика отдыха»). Позволим себе предложить вариант менее казенного и потому, на наш взгляд, более внятного изложения того же содержания:

Цитата	Вариант правки

³²¹ Об этой тенденции см. подробно в статье [Эту тенденцию отметила А.В.Николаева](#) («Фефект фикции» на газетных страницах // Русская речь. 2001. № 1).

«При подготовке к летней оздоровительной кампании проводится обучение директоров детских оздоровительных лагерей с целью выработки политики организации летнего отдыха». Готовясь к лету – времени, когда можно подлечить и закалить детей наших работников, мы обучаем директоров детских оздоровительных лагерей, для того чтобы летний отдых ребят был не только полезным для здоровья, но и познавательным.

По обилию обозначенных казенных штампов и приемов легко опознается аппаратчик. Рядовой трудящийся не только не говорит так, он вряд ли сможет понять и повторить услышанное. Так создается отчуждение аппарата от рядовых членов, так конструируется профсоюзное пространство, в котором «низы» не понимают «верхов».

Приятно контрастируют с приведенными образцами тексты выступлений и интервью профлидеров, которым удается избегать казенщины. Так, в пространном интервью руководителя одной из поволжских федераций все возвратные глаголы были употреблены не как способ отстранения, а с указанием на субъект («НАМ надо РАЗБИРАТЬСЯ», «Я встретился», «НЕ ВОСПРИНИМАЮТСЯ НАРОДОМ» и т. д.) Замечательно, что в этом тексте, содержащем 3000 слов, нет ни одной пассивной глагольной конструкции.

К преодолению увлечения канцелярскими, казенными штампами (пришло ли оно из поглощения работой с документами или унаследовано с советских времен) должен, видимо, стремиться каждый профсоюзный работник. Может быть, в перечень основных предметов, предлагаемых на многочисленных курсах обучения, следует добавить курс «Культуры речи профсоюзного лидера». Отнюдь не случайно с 2001 г. аналогичный курс включен в российский Госстандарт при получении высшего образования по любой специальности.

Семантико-оценочный пересмотр слов – еще одна характерная черта анализируемого дискурса. С одной стороны, это процесс неизбежный: реалии нового времени всегда требуют некоторой переоценки ценностей. В риторике советского времени профсоюзы «ПОДДЕРЖИВАЛИ», «ОДОБРЯЛИ», «ПРИВЕТСТВОВАЛИ». В постсоветской России профсоюзы выступают как субъект, который «ЗАЩИЩАЕТ», «ПРОТЕСТУЕТ», «ТРЕБУЕТ» и т. д. Такая смена парадигмы объективно подталкивает к пересмотру и иногда новому прочтению лексического значения.

С другой стороны, слишком свободное обращение порой приводит к изъятию смысла. Советская эпоха оставила в наследие социолексику, сконструированную так, чтобы «выразить дозволенное значение и сжечь все остальное»³²². В профсоюзных текстах мы обнаружили достаточно много примеров произвольного обращения с лексическим значением важных понятий, особенно основных концептов³²³, таких, как «профсоюз», «защита», «борьба», «солидарность», «партнерство».

Прежде всего, это неоправданное *расширение или сужение семантического объема*. Одним из способов такого расширения служат разные формы сочинительной связи. Нередко посредством союза «и» соединяются понятия, которые в обычной русской речи, то есть за пределами дискурса, синонимами не являются, «ОБЛАСТНОЙ КОМИТЕТ И РЯДОВЫЕ ЧЛЕНЫ ПРОФСОЮЗА». Либо подобные логические соотношения устанавливаются без союза, простым перечислением: «ПРОФСОЮЗ, ВСЕ ТРУДЯЩИЕСЯ, ВСЕ ОБЕЗДОЛЕННЫЙ РУССКИЙ НАРОД». Результатом этой процедуры является семантический парадокс: понятия

³²² Нерознак П.П., Горбаневский М.В. Советский «новояз» на географической карте. М., 1991.

³²³ Концепт определяется как «точка взрыва», которая служит отправным моментом при рождении текста и в то же время конечной целью его восприятия. О категории "концепта" см.: Фрумкина Р.М. Концептуальный анализ с точки зрения лингвиста и психолога // Научно-техническая информация. Сер. 2. 1992. № 3. С.1-9. также Серии П. В поисках 4-й парадигмы // Философия языка: в границах и вне границ. Харьков, 1993. Ревзина О.Г. Язык и дискурс // Вестник МГУ. Сер.9. Филология. 1999. № 1.

оказываются синонимами (точнее, псевдосинонимами) друг друга, чем и навеивается идея об их действительной тождественности в жизни. (В приведенной цитате зафиксирована мечта любого профсоюза – быть хотя бы по численности тождественным всему трудящемуся народу.)

Другой способ пересмотра лексического значения также связан с образованием социально маркированных синонимических рядов, но уже не посредством сочинительной связи, а разведением – противопоставлением – их в контексте. Происходит отбор оценочных языковых средств и употребление их в соответствии с вполне определенными установками: неоднократно встречается, например, замена понятия «РАБОТОДАТЕЛЬ» негативно окрашенным словом «ХОЗЯИН».

- «пришел новый ХОЗЯИН, мы с ним не ладили».

Любопытна аргументация одного из профлидеров:

- «ненавижу, кстати, слово РАБОТОДАТЕЛЬ. Получается, что остальные рабы».

Встречается даже определение работодателя как «НАЧАЛЬНИКА» – «наследие мрачных времен», когда вся страна была большим социалистическим лагерем, а едва ли не единственным работодателем – «гражданин начальник». Показательно, что такое обозначение работодателя встречается в качестве заголовка в одном из центральных печатных органов ФНПР:

- «Как зарплату получить и НАЧАЛЬНИКА наказать».
- Принцип социальной оценочности работает и при пересмотре привычных нейтральных понятий. Так формируются специализированные языковые средства для обозначения каких-то явлений как позитивного, так и негативного характера. Одной из популярных профсоюзных дефиниций, с помощью которого характеризовались процессы выдавливания профсоюзов из общественной жизни, является слово *накат*
- «НАКАТ на профсоюзы»,
 - «с НАКАТОМ появляются собственники».

Первоначальное значение этого слова не несет в себе никакой агрессии. В уголовном жаргоне оно получило значение «постоянного нападения с несправедливыми требованиями». Вернувшись в разговорный язык, слово получило экспрессивную окраску, носящую ярко выраженный социальный характер, его закрепление в профсоюзном дискурсе свидетельствует о явной неразборчивости в выборе языковых средств.

С советских времен слово «РУКОВОДСТВО» имеет предельно широкое и столь же неопределенное содержание. Оно традиционно означает не формализованное, четко прописанное управление, а влияние, которое порою с трудом поддается фиксации с помощью наблюдения. Наличие руководства можно и констатировать

- «у нас замечательное РУКОВОДСТВО. Всегда можно поплакаться на плече у председателя рескома. Она всегда поддерживает и словом и делом»),

и отвергать

- *в принципе РУКОВОДСТВО обком осуществляет. Но если же брать наши непосредственные нужды, то есть то, ради чего собственно профсоюзы и существуют, ... – то тут я затрудняюсь с положительной оценкой»),*

не вступая в логическое противоречие: все зависит от того, какой смысл вкладывается в данное понятие каждым участником обсуждения.

Своеобразно иногда трактуется и едва ли не самое важное слово современного профсоюзного обихода – ПАРТНЕРСТВО.

- Социальное ПАРТНЕРСТВО – это когда оно завоевано, когда другая сторона чувствует силу. Оно ДЕРЖИТСЯ НА СТРАХЕ, ПОРОЖДАЮЩЕМ УВАЖЕНИЕ.

Наконец, свободное обращение со словами, изъятие смысла способствуют появлению слов, вообще лишенных предметного содержания:

- ОПРЕДЕЛЕННЫЕ силы,
- АДЕКВАТНЫЕ усилия.

Все эти слова – понимай, как хочешь: кем определенные? чему адекватные? Было бы понятно, если в контексте, внутри «родной» системы координат (рамки референции, например) приведенные определения обретали бы искомый смысл. Отнюдь, в анализируемых случаях это слова-паразиты. Используя их, автор уходит от конкретности, суть остается размытой, нераскрытой. Одежда голого короля из знаменитой андерсоновской сказки соткана из того же материала. Может быть, проблема состоит не просто в неудачном словоупотреблении, а в отражении состояния дел, системы изучаемой организации?

Языковое опрощение. К нему ведет ориентация на правило «Я тебе скажу по-нашему (по-простому, по рабочему)». Это также элемент отчуждения языка. Профсоюзные тексты полны формулировок типа

- «НАКАТ на профсоюзы»,
- «конкретно ПОРЕШАТЬ»,
- «нельзя всех ПОДВОДИТЬ ПОД ОДНУ ЛИНИЮ»,
- «ПОЛОЖИТЬ шахту»,
- «ЗАБИТЬ конкретные положения»,
- «ВЫЙТИ на закон»,
- «сообщите нам, мы ПРОЧИСТИМ МОЗГИ вашему руководству».

При этом мало кто понимает, что часть этих конструкций с новым значением выделенных слов вышли из воровского аргю.

О языковом опрощении свидетельствует и *ущербный синтаксис*, нередко характеризующий профсоюзные тексты. Позволим себе привести несколько характерных примеров, которые не нуждаются в особых комментариях:

- *Поэтому, допустим, остановка школы, на один день даже, я думаю, один день – нагонят ребята – ничего страшного такого уж для детей не случится, но сам факт того, что будет остановлена школа... Кредитор, если банкротство, он ничего не имеет, ноль. Единственное, если он не заинтересован, чтобы имущество захватить, вот.*
- *И сами, и через областной Совет профсоюза и просили, если были основания, не отключать...элементарно, писали письма, обращались, было и по телефону. Там в облсовпрофе есть кое-какие связи, ну просто чисто по человечески просить, что такая, такая ситуация... просим войти в положение и предприятия не отключать... по личным связям.*
- *Под это дело...ну, может быть, как говорится, более реально я на это смотрю, если мы с губернатором встретимся, то, видимо, придется оговаривать, что повышение зарплаты по области, ну, не раньше сентября.*
- *Ведь можно просто проинформировать: вот принимается закон, вот тут это... и до свидания.*

Смешение высокого и низкого стилей приводит к снижению языковой компетенции, что явно нежелательно для профсоюзного лидера как для «человека организующего», поскольку может обернуться некомпетентностью в организаторской деятельности. Здесь также господствует разговорная доминанта, призванная облегчить восприятие мысли реципиентом, но такого рода опрощение способствует скорее созданию имиджа высокого начальника-бюрократа от профсоюзов, который заигрывает с народом, используя просторечные конструкции.

Агитационность является доминантой не только устных выступлений профсоюзных лидеров. Экспрессия часто играет роль конструктивного принципа организации текстов. Обилие риторических вопросов и восклицаний, стремление к метафоричности, обращение к

фразеологизм – отличительные черты профсоюзной прессы и вообще изучаемого дискурса. И это его сильная сторона.

В то же время нельзя не обратить внимание на то, что когда-то яркие обороты, а ныне затертые образы, повторяясь, способны не будить, а, наоборот, усыплять мысль.

Складывающийся из готовых формул, лозунгов, цитат, профсоюзный новояз призван вызывать определенные, готовые чувства и действия, однако его стереотипность, навязчивая узнаваемость могут вызывать реакцию привыкания и невосприятости членской базой.

Особенности профсоюзной метафоричности. Каждый новый этап развития обществ отражается в метафорическом «зеркале» – системе базисных метафор, где фиксируется картина народного самосознания. Это один из ключей к пониманию времени. Используемые в современном пространстве метафорические модели – отражение существующих в социуме неосознанных представлений о специфике данного этапа развития общества³²⁴.

Поскольку агитационность, экспрессивность являются доминантами профсоюзного дискурса, употребление метафор его носителями представляет особый интерес. Метафоры употребляются профсоюзными лидерами главным образом для того, чтобы в доступной форме передать информацию, воздействовать на адресата. Если у реалии нет адекватного наименования, метафора помогает его создать. На свойство метафор подсказывать, настраивать, подталкивать к решению давно обратили внимание исследователи. Нам наиболее интересной представляется именно эта – моделирующая – функция метафор, когда путем их отбора создается некая картина мира.

В теоретических исследованиях метафору принято рассматривать как сложный языковой феномен, образуемый в результате взаимодействия двух смысловых концептов: того, что сравнивается (содержание, фокус, источник) и того, с чем сравнивается (оболочка, фрейм, цель). Так, соответственно, в метафоре «*чума забастовок*» содержанием является *чума*, а целью – *забастовки*. При изучении политического языкового дискурса метафору принято толковать расширительно, под ней понимаются как собственно метафоры, так и сравнения, случаи синекдохи и метонимические конструкции. Нас интересовали как яркие и редкие метафоры, переносное (образное) значение которых очевидно для всех (*рельсовая война*, к примеру), так и «стертые» метафоры. Последние, может быть, даже более показательны, так как используются почти автоматически и «выдают» истинный взгляд на мир применяющего их субъекта. Не менее интересен вопрос о метафоричных рядах, которые выпадают из профсоюзного дискурса. По словам Айвора А. Ричардса, «метафоры, которых мы избегаем, направляют наше мышление точно так же, как и те, которые мы употребляем».

При анализе профсоюзных текстов легко выделяются наиболее частотные метафорические ряды (модели), опорными метафорами в которых выступают ВОЙНА, БОЛЕЗНЬ, ПРЕСТУПНЫЙ МИР. Относительно редко встречаются метафоры СТРОИТЕЛЬСТВА, ДОМА, ХОЗЯЙСТВА. Таким образом, в языковом профсоюзном дискурсе существуют два разнонаправленных потока, которые являются отражением реальной деятельности: противостояния (борьбы) и сотрудничества. Предыдущий анализ опорных концептов, способ создания официальных документов и пр. приводит к выводу, что их употребление работает в основном на создание ментальности конструктивного сотрудничества («*мы учимся партнерству*» – один из главных лозунгов). Между тем анализ метафорического ряда показал противоположную тенденцию: метафоры создают дискурс противостояния, борьбы.

³²⁴ В основу современных российских исследований метафористики легли работы западных исследователей. Назовем только часть из них, опубликованную на русском языке: Лакофф Дж., Джонсон М. *Метафоры, которыми мы живем* // *Язык и моделирование социального взаимодействия*. М.: Прогресс, 1987; Филлмор Ч. *Фреймы и семантика понимания* // *Новое в зарубежной лингвистике*. М.: Прогресс, 1987; см. также сборник «*Теория метафоры*» (М.: Прогресс, 1990), куда вошли как переведенные на русский язык работы западных исследователей, так и статьи отечественных авторов.

А.Н.Баранов и Ю.Н.Караулов в начале 90-х. опубликовали материалы к словарю «*Русская политическая метафора*» (М.: Институт русского языка АН СССР, 1991), сделав объектом лексикографического описания политические метафоры эпохи перестройки. А.Н. Чудинов в серии статей «*Россия в метафорическом зеркале*» (*Русская речь*. 2001. № 1-4) выделил основные метафоры российского политического дискурса последнего десятилетия XX века и описал теорию метафористического моделирования как способ систематизации отображающих метафорических словоупотреблений.

Самой сильной действующей метафорической моделью оказалась метафора «войны». Для выделения этой модели мы использовали следующий принцип: общий признак – слово, которое в привычном значении используется в понятийном поле «война», а в данных текстах метафорически обозначает социальную действительность. Даже если исключить слова, изначально пришедшие из анализируемого фрейма (фрагмента наивной языковой картины мира), но чья метафоричность ныне стерта («защищать», «переговоры»), обилие милитарных (военных) метафор подавляет.

Самыми распространенными являются:

- «БОРОТЬСЯ за зарплату [повышение уровня жизни, льготы и т.п.]»,
- «БИТЬ ТРЕВОГУ».

Круг прочих милитарных метафор необыкновенно широк:

- «мы **ВООРУЖАЕМ** его своими знаниями»,
- «хотят **УБИТЬ** социальную сферу»,
- «в коллективе образуется **ГРЕМУЧАЯ СМЕСЬ**»,
- «надо **БЫТЬ НАЧЕКУ**», «**ПРОТИВНИК** проекта»,
- «мы **ОТСТОЯЛИ**, и им пришлось **ОТСТУПИТЬ**»,
- «придется **ПЕРЕЙТИ ГРАНИЦУ** правового поля»,
- «за это нас теперь средства массовой информации **БОМБЯТ**»,
- «**ОСТРИЕ** проблем направлено»,
- «Я привяжу ее [депутата Госдумы] к этой **КОЛЕСНИЦЕ**: ты выбивай деньги, мы будем строить» и т.д.
- «Иванов может быть нашим **ТАРАНОМ**».

В интервью председателя одного из обкомов работников здравоохранения (весьма дипломатичного и успешного в организации социального партнерства) мы обнаружили метафорическое употребление, целиком построенное на фрейме борьбы и войны:

- «**ПРОТИВНИК** сдельной оплаты» труда,
- «**БОРЬБА** с министром»,
- «их председателя я **ЗАДУШУ** собственными руками»,
- «я – **БОЕЦ-одиночка**»,
- «у нас доходит до **КУЛАЧНЫХ БОЕВ**»,
- «врач занял **ПОЗИЦИЮ**»,
- «**НА ПЕРЕДОВОМ КРАЕ** медицины»,
- «трудно **ОТСТУПАТЬ**»,
- «я **НАВЕЛА НА СЕБЯ СТРЕЛЫ**» и т.д.

Не менее интересно отразилось представление о методах профсоюзной работы в образном (читай – метафорическом) высказывании одного из кузбасских профсоюзных лидеров:

- «Я ездил к ним, **МИРИЛ** руководство и профсоюз. В итоге директора «**ДОБИЛИ**».

Одна из действующих метафорических моделей – *современность как преступный мир*, где нет места гуманистическим отношениям. Примеры многочисленны:

- «ЗАРЫВАЕТСЯ наша администрация»,
 - «КРУТОЙ разговор»,
- «ПРОВЕРНУЛИ ДЕЛО с ценными бумагами»,
 - «СВЕРНУТ ГОЛОВУ профорганизации»,
 - «ПОДБИТЬ на забастовку»,
 - «пришлось профкому ПОКАЗАТЬ ЗУБЫ»,
 - «надо участвовать в этих РАЗБОРКАХ»,
 - «в БАНДИТСКОЙ России живем»,
- «государству ничего другого не останется, как ХВАТАТЬ (сажать)»,
 - «он отправил в Москву КСИВУ»,
 - «администрация УПИРАЕТСЯ»,
- «Нас упрекают, что, участвуя в выработке тарифной политики, мы все СДАЕМ – транспорт, свет, газ, тепло»,
 - «9 лет этой дикой жизни в этом БАРДАКЕ»,
- «Он может быть нашим тараном, если не СНЮХАЕТСЯ с Соцпрофом»,
- «Что я могу требовать от рядовых членов? Я им и говорю: «Вы же меня КИНЕТЕ».
- **Обратим внимание:** в приведенных примерах полублатной язык используется неосознанно, да и слушателями он вряд ли воспринимается как иноязычный элемент. Среди авторов цитат – и шахтер, и врач, и учитель. Этот как раз тот случай, когда «метафора выбирает нас»: в каком государстве живем, так и говорим. Между тем насыщенность речи такими оборотами разрушает условия социального диалога, лишает возможности видеть в оппонентах партнеров. По наблюдению лингвистов, в использовании метафор преступного мира всегда содержится негативная оценка деятельности. Концептуальная модель подталкивает к деструктивным действиям. Используя метафоры или даже отдельные слова преступного мира, профработник должен осознавать ответственность за то, что невольно провоцирует слушателей на жесткость, побуждает их к агрессии. За знаменитую оговорку Путина о том, что террористов мы будем «МОЧИТЬ В СОРТИРЕ», нынешнего президента не пнул в СМИ только ленивый. Так и хочется посоветовать профработникам «ФИЛЬТРОВАТЬ БАЗАР».

Встречается и метафорическая модель, в основе которой – *аналогии с животным миром*:

- «начались БОДАНИЯ с министром»,
- «никто у нас не был в ЗАГОНЕ»,
- «нас ЗАГОНЯЮТ в новую жизнь»,
- «трудовой кодекс станет смертельно опасным КАПКАНОМ»,
- «тут явно ТОРЧАТ УШИ МИКОМа»,
- «ЖИВОТНЫЙ СТРАХ потерять работу»,
- «Не думал, что народ еще раз СТАДОМ ПОЙДЕТ НА БОЙНЮ»
- «ТАБУНАМИ здесь шли голосовать».

Весьма распространены метафоры, основанные на представлении об обществе как *большом организме*:

- «ПРОМЫВАНИЕ мозгов»,
- «БОЛЬНЫЕ вопросы»,
- «БОЛЕЗНЕННЫЕ для общества задачи»,
- «ЧУМА забастовок»,
- «ХРОНИЧЕСКОЕ безденежье»).

Редкий профсоюзный текст обходится без ставшей за годы реформ стертой метафоры «ВЫЖИВАНИЕ». К слову сказать, в свое время были дискуссии по поводу правомерности употребления этого выражения для определения уровня жизни россиян, поскольку изначальное значение глагола «выжить» – *«остаться в живых после болезни» или «заставить кого-то покинуть свой дом»*³²⁵. Современное противопоставление глаголов «жить» (подразумевается «достойно», «обеспеченно») и «выживать» (влачить нищенское существование) основано на эмоциональном надрыве, и укоренившееся употребление метафоры «выживание» способно этот надрыв подпитывать.

Все эти модели объединены прагматическим потенциалом с сильным агрессивным эффектом, что характерно для политического дискурса средств речевой агрессии³²⁶. Они навязывают обществу конфронтационные стереотипные решения проблемы, ограничивая поиск альтернатив. Конечно, их использование отражает особенности национального сознания, имеющиеся в нем мощные векторы тревожности, опасности, агрессивности.

Разумеется, мы далеки от мысли заподозрить профсоюзных лидеров в сознательном «накручивании» ситуации. Метафора только отражает *бессознательное* мировосприятие говорящего, формирующееся под влиянием национальных традиций и духа времени, и профсоюзные лидеры в этом смысле не исключение. Но как общественным деятелям им не помешает помнить о том, что идет и обратный процесс: злоупотребление агрессивными в основе метафорами конструирует картину мира, воздействует на самосознание тех, кому обращены профсоюзные тексты.

Использование языка всегда предполагает структурирующий или воздействующий эффект. Выразиться нейтрально невозможно. И если основная масса говорящих пользуется языком как средством влияния неосознанно, то в общественной работе язык превращается в **инструмент власти**. Любая коммуникация позволяет не только передать информацию о социально-экономических явлениях действительности, в ней реализуется функция языка как средства идеологического воздействия.

Итак, поскольку «в идеологических целях, с идеологической окраской может быть использовано любое слово, любая форма, любая синтаксическая конструкция»³²⁷, на профсоюзных лидерах как представителях самой массовой в России общественной организации лежит особая ответственность. Кроме того, язык всегда "проговаривается" о существовании организации – ее состоянии и процессах. В частности, наш анализ показал, что некоторые особенности языкового профсоюзного дискурса свидетельствуют о том, что в профсоюзах происходит двойное отчуждение: аппарата от масс и хороших декларируемых идей от реальной практики.

Перечень цитируемых материалов

- Журнал «Профсоюзы и экономика» (информационно-аналитический журнал ФНПР), 1997-1999 гг.

³²⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М: Русский язык, 1982.

³²⁶ [Проскуряков М.Р. Дискурс борьбы \(очерк языка выборов\) // Вестник МГУ. Сер.9. Филология. 1999.](#)

³²⁷ Дешериев Ю.Д. Социальная лингвистика: К основам общей теории. М., 1977. С.215-216. См. об этом также: [Блакар Р.М. Язык как инструмент социальной власти \(теоретико-эмпирические исследования языка и его использование в социальном контексте\) // Язык и моделирование социального взаимодействия. М., 1987.](#)

- Газета «Трибуна», 1999-2001 гг.
- Газета «ЭХО КУЗБАССА», 2001 г.
- Отраслевое тарифное соглашение по организациям здравоохранения РФ на 1998-1999 г.
- Соглашение между министерством здравоохранения, руководителями учреждений здравоохранения и республиканским комитетом профсоюза работников здравоохранения Республики Коми по основным направлениям социально-экономической защиты работников на 1998-1999 гг.
- Коллективное соглашение Воркутинской городской администрации и городского комитета профсоюза работников здравоохранения. 1999 г.
- Интервью с председателем Коми республиканского комитета профсоюза работников здравоохранения (апрель 1999 г.).
- Постановление III-го Пленума Ульяновского обкома профсоюза работников здравоохранения, октябрь 2000 г.
- Интервью с председателем профкома Кузнецкого металлургического комбината, март 2000 г.
- Интервью с председателем профкома шахты Березовская, апрель 2000 г.
- Интервью с председателем теркома «Кузбассразрезугля», июнь 2000 г.
- Интервью с инспектором отдела социально-экономической защиты трудящихся Федерации профсоюзных организаций Кузбасса, март 2000 г.
- Интервью с председателем Федерации профсоюзных организаций Кузбасса, октябрь 1999 г.
- Краткий отчет о выполнении постановления XXI отчетно-выборной конференции Федерации профсоюзов Республики Коми, февраль 2001 г.
- Стенограмма выступления председателя Совета Федерации профсоюзов Республики Коми, февраль 2001 г.
- Стенограмма встречи председателя Ленинградской Федерации профсоюзов с делегатами отчетно-перевыборной конференции теркома работников здравоохранения, января 2001 г.
- Интервью с заведующим организационным отделом Федерации профсоюзов Самарской области, июль 2000 г.
- Интервью с председателем Федерации профсоюзов Самарской области, декабрь 1999.
- Интервью с председателем Самарского областного комитета профсоюза работников химических отраслей промышленности, весна 1999 .
- Интервью с заместителем председателя Самарского областного комитета профсоюза работников химических отраслей промышленности, Самара, июль 2000 год.
- Стенограмма выступления заместителя председателя Самарского обкома профсоюзов работников строительства и промстройматериалов на заседании стачечного комитета ОАО «Жигулевские стройматериалы», январь 2001 г.
- Стенограмма беседы с председателем и зам. председателя Самарского обкома профсоюзов работников строительства и промстройматериалов, август 2001.

- Интервью с зав. отделом социально-экономического развития Пермского отраслевого обкома химических отраслей промышленности. Март 2000 г.
- Интервью с председателем Пермского обкома химических отраслей промышленности, май 1999 г.
- Интервью с председателем Пермского обкома работников здравоохранения, май 1999 г.
- Интервью с юристом Пермского обкома работников здравоохранения, февраль 2000 г.
- Интервью с зав. орг. отделом Пермского областного совета профсоюзов, февраль 2001 г.
- Интервью с зам. председателя Воркутинской федерации российского независимого профсоюзы работников угольной промышленности, июнь 2001 г.
- Интервью с зав. социально-экономическим отделом Пермского областного совета профсоюзов, февраль 2000 г.

ⁱ Здесь и далее ссылки даются на данные: 1)изучения обкомов профсоюза работников здравоохранения, 2)кейсов учреждений здравоохранения, 3)мониторинга деятельности профсоюзов здравоохранения, 4)опроса председателей профкомов в здравоохранении, - проведенных в рамках исследовательского проекта ИСИТО в 1999 –2001 гг. в различных регионах России. Автор выражает благодарность руководителям и сотрудникам Центров и Филиалов ИСИТО в гг.: Москва, С.Петербург, Екатеринбург, Самара, Ульяновск, Сыктывкар, Кемерово [4].

ⁱⁱ В 1997 г. принята *Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в РФ и план первоочередных мер по ее реализации*, закон *О здравоохранении*, в 1998 г. – *Программа государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью*, в т.ч. *Базовая программа ОМС*. Из более чем 30 законов по вопросам здравоохранения и охраны здоровья населения, принятых за последние десять лет, 7 законов принято в 2000 году, а в настоящее время готовится еще более 20 законопроектов [см.1; 34].

ⁱⁱⁱ Введение специальности врача общей практики осуществляется согласно приказа Минздрава РФ 237 *О поэтапном переходе к организации первичной медицинской помощи по принципу врача общей практики (семейного врача)*, 1992 г.

^{iv} В задачи настоящей статьи не входит оценка результативности реформирования по каждому из направлений.

^v Согласно Тощенко Ж.Т. и Харченко С.В., социальное самочувствие суть «потребность в самосохранении себя как существа, члена группы и общества, а также оценка уровня и степени благополучия непосредственно окружающей его среды» [27, с.28].

^{vi} *Повышенная социальная тревожность* – в данном случае не статистическая величина, отражающая динамику количественных замеров, а качественная характеристика социального самочувствия. Это ненормальный уровень тревожности, лихорадка как реакция на нарушение стабильности. При этом нас интересует не на сколько градусов поднялась температура, а сам факт наличия лихорадки – именно такие данные дают материалы кейсов и интервью в рамках указанного профсоюзного проекта ИСИТО.

^{vii} Здесь и далее под **мониторингом** понимается Социологическое исследование (мониторинг) профсоюзной деятельности, которое осуществляется ИСИТО с 2000 г. в трех регионах России (Свердловская область, Воронеж, Кузбасс). Данные приводятся по результатам I (2000 г.) и II (2001 г.) этапов исследования работников здравоохранения г.Полевской Свердловской области, где на каждом этапе по стандартизированному опроснику опрошено по 500 человек.

^{viii} Ответ на полузакрытый вопрос мониторинга: «Возникли ли у вас на предприятии за последние три года следующие проблемы?», респондентам предлагалось выбрать из 11 вариантов вопроса-меню, либо сформулировать самостоятельно.

^{ix} Данные горкомов/теркомов/обкомов профсоюза по состоянию на 1.01.01.

^x Идея о профсоюзе как фирме принадлежит д.с.н. В.Ильину, моему уважаемому коллеге по профсоюзному проекту ИСИТО. Идея, быть может, не бесспорная, но весьма операциональная; во всяком случае, повышение привлекательности фирмы для клиента – тема столь же актуальная для профсоюзов, как и для «обычных» фирм.

^{xi} Слабое использование информационного ресурса, в т.ч. потенциала СМИ профсоюзами показано на материалах нашего исследования в [45].

^{xii} По данным мониторинга, оценка способности профсоюза влиять на повышение размеров заработной платы устойчиво низкая (ниже - только оценка влияния на обеспечение жильем). Средняя взвешенная оценка способности профсоюза влиять на повышение размеров зарплаты в 2000 г. составляла -0,46, в 2001г. -0,47. Оценка способности влиять на соблюдение сроков выплат выше и заметна положительная динамика, связанная с реальным улучшением со своевременностью выплат: в 2000 г. 0,08, в 2001 г. 0,37 (средние взвешенные при $\max = 2$, $\min = -2$).

^{xiii} В ходе опроса председателей профкомов профсоюза работников здравоохранения в 2001 г. опрошено 708 человек в Москве, С.Петербурге, Екатеринбурге, Перми, Самаре, Сыктывкаре, Ульяновске. Опрос проводился в рамках профсоюзного проекта ИСИТО. Данные приводятся в процентах от числа опрошенных.

^{xiv} Если среди «рядовых» медиков (участников мониторинга) 31% все же верят в возможности профсоюза повлиять на повышение зарплаты, то среди председателей профкомов (участников опроса председателей) таких надежд вдвое меньше – только 19%. (Строго говоря, сравнение не вполне корректное, но весьма наглядное, поэтому все же приводим его здесь.)

^{xv} В Свердловской области, помимо учреждения здравоохранения, в мониторинге участвует одно промышленное и одно транспортное предприятие.

^{xvi} В опросе председателей профкомов (2001 г.) помимо медиков принимали участие председатели профкомов профсоюза работников химической промышленности (112 человек в Москве, С.Петербурге, Екатеринбурге, Самаре, Перми, Ульяновске), профсоюза строителей (252 человека в Москве, Самаре, Ульяновске), Горно-металлургического профсоюза (97 человек в С.Петербурге, Екатеринбурге, Перми, Кемерово), Росуглепрофа (92 человека в Кемерово, Сыктывкаре) и др. Приведенные данные – не официальная статистика, а ответы участников данного исследования (проценты от числа опрошенных в каждом отраслевом профсоюзе в указанных городах).

^{xvii} В С.Петербурге несколько лет назад витала идея создания профсоюза руководителей, но не увенчалась успехом.