

*И. С. Семенов,  
кандидат исторических наук,  
Институт мировой экономики и  
международных отношений РАН*

## Институционализация процесса согласования интересов: к вопросу о перспективах социального партнерства в России и опыте Запада<sup>1</sup>

Согласование различных групповых интересов и поиск путей поддержания социального консенсуса составляют основу функционирования демократической политической системы. Взаимодействие гражданского общества и государства на Западе осуществляется, в частности, в рамках системы функционального представительства, элементы которой — различные консультативные комитеты, экспертные и наблюдательные советы при органах законодательной и исполнительной власти, круглые столы, различные формы переговоров между представителями групповых интересов и государства.

Механизмы социального партнерства и созданные на их основе институты, в рамках которых встречаются представители основных участников производственного процесса — работников наемного труда и работодателей при посредничестве государства, — долгое время были неотъемлемой частью этой системы, часто ее ключевым элементом. Кейнсианские методы экономического регулирования, принятые на вооружение во многих промышленно развитых странах в послевоенные десятилетия, отводили государству активную роль в определении направлений развития социально-экономических и трудовых отношений, в частности в рамках модели "государства благосостояния".

Повышение роли государства в регулировании экономического и социального развития опиралось на поиски адекватных форм взаимодействия с группами интересов. Из этих поисков родились различные варианты диалога основных социально-экономических сил общества, представленных профсоюзами и предпринимательскими ассоциациями, при содействии или непосредственном участии государства. В определении характера, функций, значения социального партнерства как фактора регулирования трудовых отношений и в более широком плане — социально-экономических

---

<sup>1</sup> Работа подготовлена в рамках проекта РГНФ № 97-03-04139. "Группы интересов и российское государство".

отношений определяющую роль играла ориентация стоявших у власти политических сил, их приверженность идеям "социального мира", характерная в первую очередь для партий социал-демократического толка.

Механизмы и институты социального партнерства, возникшие в рамках претворения в жизнь социал-реформистских концепций, можно подразделить на временные, созданные в чрезвычайных обстоятельствах, в условиях кризисного развития и распавшиеся, как только были исчерпаны поставленные перед ними задачи, и постоянные, ставшие неотъемлемой частью системы функционального представительства в некоторых странах.

Временные механизмы социального партнерства действовали в Испании (пакты Монклоа 1977—1978 гг.), Италии ("линия ЭУР", 1978 г.), Великобритании ("социальный контракт" 1974—1977 гг.). Попытки создать механизмы взаимодействия профсоюзов, администрации и бизнеса были предприняты и в США в годы правления Р.Никсона в рамках программы борьбы с экономическим спадом, но конкретных результатов достигнуто не было.

В странах, где социальные пакты разрабатывались в чрезвычайных условиях, они были направлены, как правило, на достижение не только социального, но и политического согласия. Соответственно, активным участником диалога были партии, стоявшие у власти, а иногда и оппозиция, заинтересованная в стабилизации социально-политической обстановки. Так, отмена участниками "социального контракта" принятого консерваторами закона "Об отношениях в промышленности" носила, по существу, политический характер, а главной целью соглашения являлось регулирование цен и доходов, установление оптимального соотношения между ними во избежание инфляции и массовой безработицы.

Еще более ярко выраженный политический характер носили подписанные в 1977 г. в Испании "пакты Монклоа" — рассчитанное на год компромиссное соглашение между правительством и оппозиционными партиями, представленными в парламенте. Поддержка этого соглашения крупнейшими профсоюзными объединениями и предпринимательскими организациями позволяет говорить о формировании на его основе социального консенсуса на этапе реформы экономики. Экономическая часть соглашения состояла из двух разделов: программы краткосрочных мер по стабилизации экономики (контроль над государственными расходами, инфляционным ростом денежной массы и зарплаты, обязательство создать рабочие места) и комплекса мер среднесрочного характера, направленных на модернизацию экономического механизма (налоговая реформа, программы государственных капиталовложений, реформы системы образования, социального обеспечения и финансов,

новые принципы энергетической и аграрной политики). Экономическая часть была дополнена политической, в которой намечались меры по стабилизации положения в стране, по замене франкистского законодательства, по подготовке новой конституции. За год в 2 раза сократились темпы инфляции и дефицит платежного баланса, положение национальной валюты на мировом рынке укрепились, что безусловно сыграло положительную роль при подготовке развернувшейся в 80-е годы структурной перестройки испанской экономики и процесса политической демократизации. В 80-х годах профсоюзы и предприниматели заключали двухгодичные соглашения о заработной плате, носившие характер суперколлективных договоров.

Беспрецедентным в европейской практике примером готовности к социальному миру стала провозглашенная в конце 70-х годов руководством итальянских профсоюзов линия на односторонний отказ от требований повышения заработной платы в рамках взятого правительством курса на "жесткую экономию" ("программа ЭУР" по названию римского квартала, где проходил принявший это решение съезд профсоюзов). Эта линия была разработана в условиях приближения компартии к порогу власти (ИКП после заметного укрепления позиций на выборах 1976 г. вошла в парламентское большинство). Инициатива не нашла отклика у рядовых членов профсоюзов и не вызвала ответных шагов в предпринимательских кругах. Но она сыграла роль стабилизирующего фактора при последующем принятии правительством ряда непопулярных антиинфляционных мер, и в первую очередь по ограничению подвижной шкалы зарплат.

В ряде "благополучных", стабильных в экономическом отношении стран, где к власти пришли приверженцы идеи "социального партнерства", механизмы согласования интересов предпринимателей и работников наемного труда действовали на постоянной основе. Такими были в 70—80-е годы "концентрированное действие" (ФРГ), "согласованное действие" (Швеция), "социальное партнерство" (Австрия), "Аккорд" (Австралия). Участниками переговоров, в рамках постоянно действовавших органов или на периодически созываемых консультациях, являлись представители бизнеса (в лице национальных ассоциаций работодателей), работников наемного труда (в лице профсоюзов) и государства, которое чаще всего брало на себя роль посредника в деле согласования их интересов.

Классический пример институционализации процесса согласования интересов дает опыт Австрии. Здесь с 1957 г. действует Паритетная комиссия по вопросам цен и заработной платы (ПК). Ее главная задача — контроль над ценами и зарплатой, но на практике она дает рекомендации правительству по значительно более широкому кругу социально-экономических проблем и способ-

ствует проведению этих рекомендаций в жизнь. В состав ПК входят представители руководства предпринимательских ассоциаций, профсоюзов и правительства (федеральный канцлер, некоторые министры). Основные проблемы решаются в рамках ПК в ходе переговоров руководства Торговой палаты и профсоюзов, а эффективность деятельности этого органа позволяет ему оказывать реальное влияние на всю экономическую политику правительства.

К началу 90-х годов социал-партнерские механизмы согласования интересов действовали почти исключительно в рамках "малых экономик"<sup>1</sup>, в основном там, где трипартистские договоренности по-прежнему рассматривались и политической элитой, и общественным мнением как традиционный инструмент поддержания социальной стабильности, например в Австрии. В других странах, активно использовавших механизмы институционализированного социального диалога, в первую очередь в Швеции, начался последовательный демонтаж трипартистских структур. Инициатива исходила от Шведской конфедерации работодателей, которая давно высказывала опасения относительно превращения "шведской модели" регулирования трудовых отношений в корпоративистскую в условиях, когда социальные партнеры получили "слишком большое влияние" на процесс принятия решений, вплоть до возможности заморозить на определенное время функционирование всего экономического механизма<sup>2</sup>. Переговорный процесс в Швеции был постепенно спущен на уровень отдельных компаний.

Ликвидация на национальном уровне Швеции институтов социального партнерства — важнейшего элемента "шведской модели" социально-экономического развития — лежала в русле тенденции к дерегулированию трудовых отношений, сопровождавшей укрепление у власти в 80-е годы в Западной Европе неоконсервативных правительств. Различные опробованные варианты участия в управлении производством и производственной демократии постепенно вытеснялись курсом на упрочение "демократии собственников", исходившим из философии "корпоративной солидарности". Суть "нового консенсуса" в сфере трудовых отношений заключалась уже не в поиске форм примирения противоположных интере-

---

<sup>1</sup> Заметное исключение составлял австралийский "Аккорд", однако здесь соглашения не трипартистские, а двусторонние (без участия бизнеса).

<sup>2</sup> *Myrdal H.G. Director SAF. Tripartism, Democracy and the Economy. Some Reflections from the Point of View of Swedish Employers. 20.49G: Pool HG M51432 DOC. P. 4.* По мнению предпринимательской стороны, централизованная система регулирования отношений в промышленности и высокие социальные издержки производства привели к тому, что рост производительности труда в Швеции в последнюю четверть века находился на самом низком среди развитых стран уровне (*Ibid.* P. 6).

сов работников и работодателей, а в выработке единой системы интересов для поддержания социального консенсуса в обществе и достижения лучших экономических результатов<sup>1</sup>.

Основной ареной достижения договоренности стал, таким образом, не общенациональный уровень, а уровень предприятия и отрасли<sup>2</sup>. Сама деятельность предприятий и фирм по "прорастанию" "в толщу" общества нашла теоретическое обоснование в концепции "stakeholder's interests"<sup>3</sup>, обосновывающей необходимость учета интересов всех, кого деятельность фирмы в той или иной степени затрагивает, — акционеров и владельцев, менеджмента, поставщиков, потребителей, населения территории, где расположено предприятие, — как социальной основы стимулирования экономического роста.

Снижение уровня конфликтности в сфере трудовых отношений на Западе или сокращение влияния профсоюзов привело, таким образом, к спусканию регулирования на микро- и мезоуровни, а государство через национальное трудовое законодательство оставляло за собой право задавать общие параметры функционирования рынка труда.

На уровне Европейского Сообщества (ЕС) для решения проблемы создания и регулирования единого рынка труда и рассмотрения других социальных вопросов также был создан специальный институт — Экономический и Социальный комитет (ЭСК), — в состав которого входят представители ассоциаций и объединений, выступающие от имени предпринимателей, лиц наемного труда и тех, кто представляет смешанные интересы (сельское хозяйство, транспорт, ремесленники и потребители, группы защиты окружающей среды). Комитет занимается в основном формулированием экспертных мнений по вопросам, затрагивающим интересы представленных в нем групп.

Диалог от имени социальных партнеров ведется представителями зонтичных структур, объединяющих национальные объединения предпринимателей — Европейского союза конфедераций промышленников и работодателей (UNICE, создан в 1958 г.) и национальные профцентры — Европейской конфедерации профсоюзов (ETUC, создана в 1971 г.). В центре дискуссий в последние

<sup>1</sup> Подробнее о реформистском и неконсервативном вариантах регулирования трудовых отношений см.: *Перегудов С.* Социал-демократическая модель общественных отношений // *Мировая экономика и международные отношения.* 1990. № 5. С. 5—20; *Он же.* Неконсервативная модель общественных отношений (социально-политический аспект) // *Мировая экономика и международные отношения.* 1990. № 4 С. 48—62.

<sup>2</sup> Например, в металлообрабатывающей промышленности ФРГ, где интересы занятых представляет крупнейший европейский профсоюз или машиностроительной отрасли в Италии в 1996—1997 гг.

<sup>3</sup> См., например: *Management Today.* 1996. Sept.

годы находился вопрос о "социальном измерении" единой Европы и о создании единого европейского социального пространства для обеспечения свободного передвижения рабочей силы в рамках ЕС и нейтрализации тех негативных для социальных отношений последствий, которые оно может повлечь за собой (таких, как социальный демпинг).

Позиция Европейской конфедерации профсоюзов — это требование подтягивания отстающих по показателям социальной защищенности стран и регионов до уровня передовых<sup>1</sup>. Позиция предпринимателей лежит в русле повсеместно выдвигающегося на национальном уровне требования дерегулирования трудовых отношений. Как считают эксперты самого влиятельного неформального объединения руководителей крупнейших фирм Европы (Европейского "круглого стола" промышленников), децентрализованный подход представляется "более целесообразным, принимая во внимание большое число национальных особенностей, региональные и отраслевые различия в интересах работодателей и лиц наемного труда и существующие еще различия в национальных законодательствах о труде<sup>2</sup>.

Поскольку бизнес на европейском уровне организован значительно лучше, чем наемный труд, и имеет несравненно больше экономических ресурсов, ему до сих пор удалось удерживать комплекс социальных проблем на обочине европейского строительства. Несмотря на соответствующие положения, зафиксированные в Едином Европейском Акте и в Маастрихтском договоре, и, несмотря на факт принятия Европейской социальной хартии, предприниматели, не отказываясь от участия в социальном диалоге, продолжают выступать против разработки каких-либо мер, регламентирующих отношения в промышленности и обязательных к выполнению в масштабах Союза.

С точки зрения бизнеса, роль социальных партнеров состоит в открытом выражении своего мнения, в распространении информации в правительственных кругах и среди общественности, в напоминании им об ответственности, т.е. в формировании *благоприятной среды* для разработки соответствующих мер, *но не самих мер*, поскольку решения такого характера лежат в сфере компетенции национального государства. "Не дело социальных партнеров подменять его, тем более что договоренности на европейском уровне могут иметь реальное содержание, только если они носят добровольный и двусторонний характер и есть перспектива добиться в

---

<sup>1</sup> См.: Realisation de L'Espace sociale européen dans le marche intérieur. Programme sociale européen. ETUC publication. Bruxelles, 1988.

<sup>2</sup> European Labour Markets Employment Policies in Europe for the 1990s. A European Round Table Report. Brussels, 1989. P. 46.

деле их претворения в жизнь реальных результатов"<sup>1</sup>. Ход обсуждения и характер достигнутых по проблемам социальной Европы договоренностей, не направленных пока на гармонизацию социальной политики стран-членов, свидетельствуют в том числе и об отсутствии условий для эффективной деятельности трипартистских структур. Тем более что компетенция третьей стороны (наднациональных европейских органов) четко не определена, и они не могут брать на себя традиционную роль арбитра-посредника или непосредственной стороны в переговорах.

И на наднациональном, и на национальном уровнях согласование интересов в основном происходит вне рамок специально созданных формальных структур. Неформальные политические сообщества (*informal policy communities*), объединяющие вовлеченных в ту или иную область принятия решений политических деятелей, чиновников госаппарата, представителей местной власти, квазиавтономных неправительственных структур (*quangos*) и групп интересов<sup>2</sup>, служат ареной сопоставления мнений и принятия решений. Формализованное в рамках институтов социального партнерства согласование интересов происходит, как мы видели, в условиях чрезвычайных ситуаций и при наличии политической воли правящих кругов; иногда в силу традиции институционализации переговорного процесса. Часто трипартистские отношения не идут дальше сопоставления мнений и формулирования рекомендаций, как на уровне ЕС, но дают социальным партнерам дополнительный канал выдвижения своих интересов. При этом они нигде не являются фактором, *определяющим* регулирование рынка труда.

Очевидно, что условиями эффективного функционирования социал-партнерских механизмов являются конкуренция на рынке труда (в рамках рыночной экономики), наличие сформировавшихся социальных партнеров и их нацеленность на достижение коасенсуса за счет соблюдения баланса интересов, с одной стороны, и политической воли правящей элиты вести социальный диалог — с другой. Социальное партнерство может эффективно использоваться, если исходить из западного опыта, как элемент социально-политической стабилизации.

В России на протяжении постперестроечного периода были сделаны попытки опробовать различные варианты социальной стабилизации, применявшиеся на Западе, и формирования широкого социально-политического союза демократических сил, и внед-

<sup>1</sup> Financial Times. 1996. May 20; интервью президента Европейского союза Конфедераций промышленников и работодателей Ж.Периго.

<sup>2</sup> Подробнее о политических сообществах см., например: *Hague R., Harrop M., Breslin S. Comparative Government and Politics. 3rd edition. L., Macmillan, 1992. P. 399—408.*

рения "сверху" элементов неолиберальной модели, и создания различных структур представительства интересов. Институционализация социал-партнерских отношений в России опирается на ряд мер, разработанных с ориентацией на западный опыт.

В соответствии с Указом Президента РФ № 45 от 24 января 1992 г. образована Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, в которой представлены правительство, работодатели, работники наемного труда. Плодами ее деятельности стали генеральные соглашения, последнее из которых подписано в январе 1998 г. от имени общероссийских объединений профсоюзов, работодателей и Правительства РФ. На деле уровень представительности социальных партнеров в рамках Комиссии прямо соответствует уровню кристаллизации интересов тех групп, от имени которых они выступают, т.е. остается низким. Государство, являясь крупнейшим работодателем и пытаясь одновременно играть роль "арбитра", не вооружено программой социальной трансформации общества и не располагает инструментами эффективного влияния на социальные процессы. Общероссийские профцентры, число которых уже превысило 50, могут претендовать на представительство только части работников бюджетного и приватизированного секторов.

Предприниматели сегодня разобщены по ассоциациям и объединениям, общее число которых превышает 150. Функция защиты интересов работодателей, номинально декларируемая большинством из них, на деле не является приоритетным направлением деятельности объединений российского бизнеса. Это и неудивительно, учитывая в целом низкий уровень социальной конфликтности, носящей очаговый характер и практически не затрагивающей новый коммерческий сектор. По данным опроса 1995 г. экспертов из организаций — членов Торгово-промышленной палаты РФ (ТПП), только 35% опрошенных считали, что трехсторонние комиссии нужно превращать в постоянно действующие органы, и лишь 9% выступали за разработку ими мер нормативного характера<sup>1</sup>. Целесообразность принятия закона о социальном партнерстве также не признавалась безоговорочно: 25% опрошенных считали, что такой закон необходим, 27% — что нужен закон о трехстороннем сотрудничестве, 25% — что он вообще не нужен и 33% — затруднились ответить.

Если деятельность профсоюзов законодательно регламентирована, то проект федерального закона "Об объединениях работода-

---

<sup>1</sup> Правовое обеспечение экономических реформ РФ. Материалы заседания правления ТПП от 14 апреля 1995 г. М., 1995. Ч.1. С. 250, 39% считали, что нормативные меры трехсторонняя комиссия принимать не может. Такой подход в целом соответствует настроениям западных предпринимателей (см. выше)



телей" уже длительное время находится в стадии подготовки, хотя Союз работодателей формально создан еще в 1994 г. В варианте закона от 6 марта 1997 г. в качестве задач объединения оговаривается "участие в постоянно действующих механизмах социального партнерства"; в пояснительной записке к проекту "участие в системе социального партнерства, во взаимоотношениях с представителями работников, органами государственной власти и местного самоуправления" декларируется как "основная цель" этих объединений. Отсутствие законодательной базы затрудняет объединение работодателей на общегосударственном уровне. Для этого предлагаются различные варианты координации, в частности создание специального межкорпоративного органа по трудовым отношениям из представителей ведущих предпринимательских объединений.

Постоянно действующий орган в лице Трехсторонней комиссии, в свою очередь, не имеет инструментов выполнения достигаемых в рамках соглашений договоренностей. Его формирование и сам характер деятельности в значительной мере носят имитационный по отношению к западному опыту характер. Отсутствие же в России "культуры консенсуса", под которой мы понимаем осознание основными социальными силами необходимости поддержания определенного уровня согласия в обществе для эффективного экономического развития и четко выраженное стремление участвовать в переговорном процессе, обрекает попытки институционализации путей достижения социального согласия на неуспех. В нынешнем виде работа Трехсторонней комиссии дает возможность сопоставлять мнения сторон и в некоторой степени содействует выявлению реальных интересов представленных в ней групп. Однако ее эффективность с точки зрения конкретных результатов, например влияния на формирование и исполнение правительственных социальных программ, минимальна.

Если говорить о путях социальной консолидации и участия в этом процессе социальных партнеров, то оно более вероятно на уровне отдельных регионов, вокруг местных элит. Это подтверждают результаты выборов в ряде районов Москвы 14 декабря 1997 г. или в Орловской обл. Она возможна и на уровне отдельных отраслей, и в этом случае может носить "негативную" окраску, представляя собой союз руководства предприятий и занятых в отрасли работников против государства. Оставляя за скобками вопрос о качестве и внутреннем содержании такой консолидации, можно с известной долей уверенности сказать, что в условиях российской действительности региональный уровень может стать основой достижения трипартистских договоренностей. Для местных элит трехсторонний диалог может сыграть роль дополнитель-

ного рычага укрепления своего влияния, обеспечения широкой поддержки своих инициатив, а для социальных партнеров — роль канала доступа к разработке социальных проектов и к участию в распределении ресурсов. Непременным условием регионального социального диалога является наличие политической воли властных структур, с одной стороны, и организационное оформление сторон-участников как групп со своими четко определенными интересами именно в рамках региона — с другой.

Двусторонний диалог между представителями местных властей и организованным бизнесом ведется на уровне некоторых регионов, например Москвы<sup>1</sup>, в первую очередь там, где идет процесс сплочения влиятельных групп интересов вокруг местных элит. На построение региональных структур для "создания адекватных механизмов согласования интересов на местах" ориентируется и крупнейшая зонтичная ассоциация российского бизнеса Торгово-промышленная палата РФ. По мнению экспертов ТПП, "в основе социального партнерства на местах должно лежать сбалансированное распределение ресурсов, осуществляемое в рамках программно-целевого подхода и реализующее принципы местного самоуправления; на центры социального партнерства возлагается функция выработки и согласования основных целей, задач и параметров таких программ, а также осуществление публичного контроля за их реализацией со стороны органов власти и управления"<sup>2</sup>.

Опирающаяся на территориальные торгово-промышленные палаты, ТПП выступает от имени работодателей за перенос центра тяжести переговорного процесса на уровень регионов и за развитие горизонтальных связей между центрами социального партнерства (при сведении функции вышестоящих органов к координации деятельности мест). Учитывая неэффективность работы созданных сверху общегосударственных социал-партнерских механизмов и трудности в организации переговоров на уровне предприятий или мелких территориальных образований (где препятствиями служат и социальная апатия, и негативный опыт квазиучастия социалис-

---

<sup>1</sup> Здесь он уже получил законодательную основу. Так, 26 января 1998 г. подписано Соглашение о развитии сотрудничества между Московской Торгово-промышленной палатой (МТПП) и правительством Москвы, предоставляющее МТПП право формирования конкурентных комиссий по закупкам продовольствия, товаров народного потребления и материалов, размещения городских заказов, проведение конкурсов и тендеров по строительству на предприятиях, организации и проведении выставок. Это рамочное соглашение оговаривает формы участия ТПП в подготовке и реализации городских и территориальных программ и инвестиционных проектов. (См.: Экономика и жизнь. 1998. № 5. С.1—2).

<sup>2</sup> Социальное партнерство: проблемы, пути развития (по материалам Комитета ТПП по социальной политике). Материалы к Конференции "Диалог бизнеса и власти". М., 1998. 27 янв.

тического периода, и (часто) "особые" отношения между руководством предприятий и работниками), региональный уровень может стать главной ареной согласования социальных интересов в условиях нынешней российской действительности. Двусторонний диалог власти и организаций бизнеса на таком уровне уже ведется и начинает получать законодательное оформление. Подключение профсоюзов осложняется в том числе трудностями их организации на местном уровне и разным уровнем представительности.

Ясно, что в случае оформления трипартистских структур на региональном уровне они будут весьма отличны от описанного нами западного опыта, где в центре внимания участников переговоров находятся проблемы, связанные с регулированием рынка труда. В фокус внимания российских структур неизбежно попадают вопросы, связанные с перераспределением ресурсов на социальные программы. Имплицитно, самим фактом своего участия в переговорах они могут оказать поддержку политическим притязаниям местных элит. Это последнее обстоятельство наделяет социал-партнерские отношения политическим содержанием, что было характерно и для западных трипартистских договоренностей в условиях чрезвычайных ситуаций, в периоды, когда механизмы трехсторонних соглашений работали в ведущих странах Западной Европы.