

И.С. Семенов
ИМЭМО РАН

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА
СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ:
К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВАХ СОЦИАЛЬНОГО
ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И ОПЫТЕ ЗАПАДА¹

Согласование различных групповых интересов и поиск путей под держания социального консенсуса составляет 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 производительных 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 отношений определяющую роль играла ориентация стоявших у власти политических сил, их приверженность идеям «социального мира», характерная в первую очередь для партий социал-демократического толка.

Возникшие в рамках претворения в жизнь социал-реформистских концепций механизмы и институты социального партнерства можно подразделить на временные, созданные в чрезвычайных обстоятельствах в условиях кризисного развития и распавшиеся, как только были исчерпаны поставленные 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, ярко выраженный политический характер носили подписанные в 1977 г. в Испании «пакты Монклоа» - компромиссное соглашение между правительством и оппозиционными партиями, представленными в парламенте, рассчитанное на 1 год. Поддержка его крупнейшими профсоюзными объединениями и предпринимательскими организациями позволяет говорить о формировании на основе этого соглашения основ 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, замене франкистского законодательства, подготовке новой конституции. За год вдвое сократились темпы инфляции, дефицит платежного баланса, положение национальной валюты на мировом рынке укрепилось, 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 своего рода «суперколдоговоров».

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 принятии позже правительством ряда непопулярных антиинфляционных мер, в первую очередь по ограничению подвижной шкалы зарплаты.

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-е - 80-е годы «концертное действие» (ФРГ), «согласованное действие» (Швеция), «социальное партнерство» (Австрия), «Аккорд» (Австралия). Участниками переговоров в рамках постоянно действовавших органов или на периодически созываемых консультациях являлись здесь 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 способствует 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»², 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 активно использовавшихся механизмах институционализированного социального диалога странах, в первую очередь в Швеции, начался последовательный демонтаж трипартистских структур. Ини-

циатива здесь 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 механизма³. Переговорный процесс в Швеции был постепенно спущен на уровень отдельных компаний.

Ликвидация институтов социального партнерства на национальном уровне в Швеции - важнейшего элемента «шведской модели» социально-экономического развития - лежала в русле тенденции к дерегулированию трудовых отношений, сопровождавших 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», исходившего из философии «корпоративной солидарности». Суть «нового консенсуса» в сфере трудовых отношений заключалась уже не в поиске форм примирения противоположных интересов работников и работодателей, а в выработке единой системы интересов для поддержания социального консенсуса в обществе, для достижения лучших экономических результатов⁴.

Основной ареной достижения договоренности стал, таким образом, не общенациональный уровень, а уровень предприятия и отрасли³. Сама деятельность предприятий и фирм по «прорастанию» в толщу общества нашла теоретическое обоснование в концепции «stakeholder's interests»⁵, 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 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 смешанных интересов (сельское хозяйство, транспорт, ремесленники и потребители, группы защиты окружающей среды). Комитет занимается в основном формули-

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

Позиция Европейской конфедерации профсоюзов - это требование подтягивания отстающих по показателям социальной защищенности стран и регионов до уровня передовых*. 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 и «более целесообразным, принимая во внимание большое количество национальных особенностей, региональные и отраслевые различия в интересах работодателей и лиц наемного труда и существующие еще различия в национальных законодательствах о труде⁷.

Поскольку бизнес на европейском уровне значительно лучше организован, чем наемный труд, и имеет несравненно больше экономических ресурсов, ему до сих пор удавалось 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 деле их претворения в жизнь реальных результатов»⁸. Ход обсуждения и характер достигнутых по проблемам социальной Европы договоренностей, не направленных пока на гармонизацию социальной политики стран-членов, свидетельствует 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 формальных специально созданных структур. Неформальные политические сообщества (informal policy communities), объединяющие вовлеченных в ту или иную область принятия решений политических деятелей, чиновников госаппарата, представителей местной власти, квази-автономных неправительственных структур (quangos) и групп интересов⁹ 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 нацеленности на достижение консенсуса 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 внедрения «сверху» элементов неолиберальной модели, и создания различных структур представительства интересов. Институционализация социал-партнерских отношений в России вписывается в ряд мер, разработанных при ориентации 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. Однако на деле уровень представительности социальных партнеров в рамках Комиссии прямо соответствует уровню кристаллизация интересов, от имени которых они выступают, и остается низким. Государство, пытающееся играть одновременно и роль «арбитра», и являясь крупнейшим работодателем, 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 сектора.

Предприниматели сегодня разобщены по ассоциациям и объединениям, общее число которых перешло за 150. Функция защиты интересов работодателей, номинально декларируемая большинством из них, на деле не стоит в числе приоритетных направлений деятельности объединений российского бизнеса. Это и неудивительно, учитывая низкий в целом уровень конфликтности, носящей очаговый характер и практически не затрагивающей новый коммерческий сектор. По данным опроса 1995 г экспертов из организаций-членов Торгово-промышленной палаты РФ, только 35% опрошенных считали, что трехсторонние комиссии нужно превращать в постоянно действующий орган, и лишь 9% выступали за разработку ими мер нормативного характера¹⁰. 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 работодателей» находится уже длительное время в стадии подготовки, хотя Союз работодателей формально создан еще в 1994 г. В варианте от 06.03.1997 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» декларируются в качестве «основной цели» этих объединений. Отсутствие законодательной базы затрудняет и объединение работодателей на общедоинформационном уровне. Для этой цели предлагаются различные варианты координации, в частности, создание из представителей ведущих предпринимательских объединений специального межкорпоративного органа по трудовым отношениям.

Постоянно действующий в лице Трехсторонней комиссии орган, 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. От-

сутствие 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 самим 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 такое участие более вероятно на уровне отдельных регионов, вокруг местных элит. Это подтверждают результаты выборов в ряде регионов Москвы 14 декабря 1997 г., или в Орловской области. Она возможна и на уровне отдельных отраслей и в этом случае может носить и «негативную» окраску - как союз руководства предприятий и занятых отрасли против государства. Оставляя за скобками вопрос о качестве и внутреннем содержании такой консолидации, можно с известной долей уверенности сказать, что региональный уровень может в условиях российской действительности стать основой достижения трипартистских договоренностей. Для местных элит трехсторонний диалог может сыграть роль дополнительного рычага укрепления своего влияния, обеспечения широкой поддержки своих инициатив, 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, Москвы¹¹, - 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»¹².

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 общефедеральных 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 - именно региональный уровень МОЖЕТ стать ареной согласования социальных интересов в условиях нынешней российской действительности. Двусторонний диалог власти и организаций бизнеса на таком уровне уже ведется и нач

инает получать законодательное оформление. Подключение профсоюзов осложняется в том числе и 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. Впрочем, 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.

Примечания:

¹ Работа подготовлена в рамках проекта РГНФ № 97-03-04139 «Группы интересов и российское государство».

² Заметное исключение составлял австралийский «Аккорд», однако здесь заключались не трипартистские, а двусторонние соглашения (без участия бизнеса).

³ H.G. Myrdal, 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 последние четверть века находился на самом низком среди развитых стран уровне (там же, с. 6).

⁴ Подробнее о реформистском и неоконсервативном вариантах регулирования трудовых отношений см.: Перегудов С. Социал-демократическая модель общественных отношений // Мировая экономика и международные отношения, 1990, №5. - С. 5-20; он же

Неоконсервативная модель общественных отношений (социально-политический аспект) // МЭиМО, 1990, №4. - С. 48-62.

⁵ Например, в металлообрабатывающей промышленности ФРГ, где интересы занятых Представляет крупнейший европейский профсоюз, или машиностроительной отрасли в Италии в 1996-1997 гг.

⁵ См., напр., Management Today, September 1996.

⁶ См.: Realisation de L'Espace sociale europeen dans le marche interieur. Programme sociale europeen. ETUC publication. - Bruxelles, 1988.

⁷ European Labour Markets Employment Policies in Europe for the 1990s. A European Round Table Report. - Brussels, 1989. - P. 46.

⁸ Financial Times, 20.05.1996; интервью президента Европейского союза Конфедераций промышленников и работодателей Ж. Периго.

⁹ Подробнее о политических сообществах см., напр., R. Hague, M. Harrop, S. Breslin. Comparative Government and Politics. 3ed edition. - London, Macmillan, 1992. - P. 399-408.

¹⁰ Правовое обеспечение экономических реформ РФ. Материалы заседания правления ТПП от 14.04.95. - Ч. 1. - М., 1995. - С. 250; 39% считало, что нормативные меры трехсторонняя комиссия принимать не может. Такой подход в целом соответствует настроениям западных предпринимателей (!) см. выше.

¹¹ Здесь он уже получил законодательную основу. Так, 26.01.1998 г. подписано Соглашение о развитии сотрудничества между Московской Торгово-промышленной палатой 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 проведения 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.

¹² Социальное партнерство: проблемы, пути развития (по материалам Комитета ТПП по социальной политике). Материалы к конференции «Диалог бизнеса и власти».-М.: ТПП, 27.01.98.