кий уровень. Такой подход может обеспечить появление эффектов организационной синергии, приводящей к существенной экономии общих ресурсов.

2. Даже передача полномочий на более высокий уровень не должна лишать руководителей МО инициативы по реализации переданных вопросов местного значения в случаях, когда творческий подход управленцев позволяет найти решения, помогающие проявить указанные эффекты синергии. Практика показывает, что в современной редакции ФЗ № 131-ФЗ нередко сковывает упомянутые инициативы.

3. Заметим, что ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает законные полномочия именно органов местного самоуправления. Формально закон не допускает вмешательства в эту деятельность органов власти субъектов РФ. Практика же такова, что под прессом региональных органов власти органы МСУ «передают» отведенные им полномочия на уровень субъекта РФ. Юридически такая процедура не противоречит закону, однако искажает сам смысл понятия «местное самоуправление». Действительно, вряд ли сегодня можно назвать бюджет хотя бы одного муниципального образования, принятый органами местного самоуправления без согласования и утверждения органами государственной власти субъектов РФ. На уровень субъекта нередко передаются и ресурсы, исконно принадлежащие в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ муниципальному образованию.

Предлагаемые нами структурные решения в части основных компонентов инновационной управленческой деятельности должны при внедрении их в практику сгладить негативные социальные последствия реформирования за счет большей согласованности проводимых реформ с социальной средой.

Таким образом, в современных условиях реализация стратегических изменений накладывает на органы региональной власти и органы местного самоуправления в МО дополнительную ответственность в связи с необходимостью учета изменений на уровне государства и требований жизнеобеспечения населения на территории муниципального образования.

Трипартизм – согласование несогласных

Сурен МКРТЧЯН – ректор Московского областного института управления и права (МОИУП), доктор юридических наук, профессор

Гамлет МКРТЧЯН – кандидат философских наук, старший научный сотрудник Института социологии РАН

Исторический опыт свидетельствует: ни отказ от государственного вмешательства, ни всеохватывающее государственное регулирование не дают положительных результатов как в сфере экономики, так и в социальной сфере. Две системы общественного хозяйства – распределительная и рыночная не являются взаимоисключающими. Эти системы олицетворяют самостоятельные, но взаимодополняющие подходы к согласованию экономических и социальных начал. Что касается возникающих противоречий, то они не устранимы: в основе экономического и со-

циального поведения лежат различные критерии. Если в экономической деятельности заложен принцип выгоды, а критерий успеха – богатство, то в социальной – этические нормы. Иначе говоря, всякая экономическая деятельность, направленная на реализацию личных целей, должна укладываться в рамки морали.

Эволюционное развитие рыночной экономики научило государство устанавливать границы основных социальных нормативов, осуществлять контроль за распределением собственности. Будучи одним из партнеров системы, государство берет на себя функцию определять нормы согласования интересов отдельных групп и слоев, образующих социальную структуру общества.

Государство «вклинивается» в отношения между работниками и работодателями, стремясь помочь сторонам достичь приемлемого соглашения. В ряде случаев оно действует не просто как посредник в переговорах между партнерами, но и как активный участник этого процесса, применяя два основных метода: «нажим» на несговорчивого партнера с целью заставить его пойти на уступки другой стороне и принятие на себя определенных социальных обязательств, чтобы облегчить возможность соглашения. В современной России доминирует второй метод.

Государственное вмешательство во взаимоотношения рабочих и работодателей, при их согласии на такое вмешательство, получило название **трипартизма**. В рамках трипартизма существуют две основные модели государственных действий: «до» и «после» трудового конфликта. По первой модели государство стремится упредить неблагоприятные события и заранее добиться такого соглашения между сторонами, которое позволило бы обеспечить социальный мир и стабильность общества. По этому пути идет и современная Россия.

Государственное вмешательство: предмет сомнений

В нынешних условиях свои главные претензии профсоюзы предъявляют не столько работодателям в частном секторе, сколько государству. Требования предпринимателей также обращены не к профсоюзам, а к этому субъекту (например в части защиты национального производства от иностранной конкуренции).

Нерешенным остается вопрос о соотношении централизованных договоренностей, достигаемых на основе трипартизма на национальном уровне, отраслевых и локальных соглашений. До сих пор считалось, что децентрализованные решения об уровне зарплаты больше отвечают росту производительности труда. Но там, где такие решения претворяются в жизнь, рост зарплаты обгоняет рост производительности, что препятствует снижению безработицы (например в Англии).

Трипартизм обвиняют в недемократизме, так как важнейшие решения социально-экономического порядка заключаются как бы за спиной не представленных на переговорах слоев населения. Но если работодатели заключают договора с профсоюзами без участия государства, то опасность, что соглашение между ними будет достигнуто за счет той части общества, которая не была представлена на переговорах, увеличивается.

Критики коллективных переговоров видят их принципиальный порок также в том, что согласованные решения мешают проявляться стихийным процессам, характерным для рыночной экономики. Однако обвинение трипартизма во вмешательстве в свободные силы рынка необоснованно. Прежде всего, переговоры принимают во внимание перспективу – важное дополнение к несовершенству рыночного механизма. Подразумевается, что соглашение на национальном уровне будет поддержано и развито коллективными договорами на уровне предприятий.

Государственное вмешательство особенно уместно в случаях, когда возникают трудности для достижения соглашения между профсоюзами и работодателями.

Трехсторонние органы созданы в Чехии, Словакии, Венгрии, Болгарии, Польше. Они обсуждают проекты трудового законодательства, оформляют ежегодные соглашения, определяют минимальную зарплату, рассматривают коллективные споры, вопросы реструктуризации и приватизации предприятий, борьбы с безработицей.

В тех странах, где трипартизм показал лишь ограниченные преимущества по сравнению с традиционными формами социального партнерства, сфера его применения сокращается. Так, в Швеции организация предпринимателей вышла из некоторых консультативных органов, действовавших на основе трипартизма.

В ряде случаев, когда пришедшие к власти политические партии привлекают профсоюзы и союзы предпринимателей к переговорам относительно поддержки курса будущего правительства, стороны договариваются о политике зарплаты, социальном обеспечении и тому подобных проблемах.

Трипартизм осуществляется и на уровне международных организаций. На постоянной основе трехсторонние соглашения были внедрены в 1957 г. в Европейский союз, когда по Римскому договору был создан Экономический и социальный совет этого Союза. В 1989 г. главы государств и правительств Союза приняли Хартию основных социальных прав рабочих. В Маастрихте в 1992 г. был подписан протокол тремя социальными партнерами (без Великобритании), согласно которому Союз должен согласовывать свои меры с рабочими и предпринимателями. Сходные процедуры предусмотрены в Асунсьонском договоре 1991 г. между Уругваем, Бразилией, Парагваем и Аргентиной.

В 1992 г. Организация африканского единства, по настоянию Конфедерации африканских работодателей и Организации африканских профсоюзов, ввела их представителей в свою комиссию по труду.

Трипартизм получил поддержку на встрече глав государств и правительств по социальному развитию в Копенгагене под эгидой ООН в марте 1995 г., где была принята Декларация и программа действий. На встрече отмечалось, что приоритетной является задача полной занятости и что социальный прогресс не достижим, если надеяться только на рыночный механизм. Несовершенства рынка должны корректироваться социальной политикой. Этическим императивом была названа борьба с бедностью, а средством – вложения в личность («развитие человеческих ресурсов»). При этом государства должны действовать совместно с социальными партнерами и другими секторами гражданского общества.

В современных условиях государства не освобождаются от обязанности защищать права трудящихся. Это диктуется не только историческими традициями, но и международными нормами. Так, обязанность государств-членов активно участвовать в регулировании трудовых отношений установил созданный после Второй мировой войны Совет Европы, куда ныне входит и Россия. Совет Европы нацелен на соблюдение и защиту прав человека, а не только на экономическую интеграцию. В 1961 г. он принял Социальную хартию, которая призвана способствовать охране социальных прав трудящихся. Подписавшие Хартию государства приняли на себя обязательства поддерживать права граждан на труд, справедливое вознаграждение, на условия отдыха, объединение и заключение коллективных договоров. Кроме того, Хартия содержит статьи, направленные

на охрану прав трудящихся подростков, женщин, инвалидов, мигрантов, предусматривает оказание содействия профессиональной подготовке, охране здоровья, социальному обеспечению, семейным устоям. Вмешательство государства оправданно всякий раз, когда затрагиваются интересы общества в целом.

В 1996 г. МОТ рассмотрела опыт трехсторонних консультаций в разных странах по социальным и экономическим проблемам. Считается, что успехи трипартизма возможны в условиях демократии и рыночных отношений.

Заслуживает внимания то обстоятельство, что многие вопросы, которые раньше можно было решать на национальном уровне, сегодня оказываются плохо управляемыми. Это вызвано усилением мировой конкуренции – выходом на мировой рынок новых стран, появлением наднациональных предприятий, финансовой зависимостью ряда стран от международных фондов.

Опасение относительно достаточности национального уровня для разрешения спорных вопросов в сфере трудовых отношений подтверждается некоторыми международными договорами о расширении зон свободной торговли, охватывающих страны с неодинаковым уровнем зарплаты и степенью регулируемости рынка труда. В странах, где уровень заработной платы относительно выше, профсоюзы могут потребовать закрыть границы для дешевых иностранных товаров, т.е. ликвидировать зоны свободной торговли. Подобные прогнозы актуальны и для России. В то же время Россия плохо подготовлена к такой перспективе. Пока отечественные промышленники и профсоюзы склонны решать проблему сбыта, стоящую перед сельским хозяйством и некоторыми другими отраслями, путем установления барьеров к доступу на отечественные рынки ряда иностранных товаров (политика протекционизма). При этом внимание обращается на самый факт неконкурентоспособности некоторых отечественных товаров по сравнению с импортными – обычно без какого-либо сравнения условий производства в России и в стране-экспортере.

Совет европейских сообществ (СЕС) принял решение о ревизии условий производства некоторых импортируемых товаров из других стран – с тем, чтобы выявить, в каких из них относительная дешевизна производства достигается за счет несоблюдения основных норм трудового законодательства, принятого в Западной Европе.

Таким образом, вырисовывается перспектива, при которой зоны свободной торговли не будут расширяться (существующие – «сжиматься») либо унификация трудового законодательства выйдет за пределы отдельных стран и охватит целые регионы всего мира.

Основа – генеральное соглашение

В настоящее время наиболее высокий уровень трехсторонних соглашений в рамках национального масштаба – это заключение генеральных соглашений.

В Финляндии, например, генеральные соглашения заключаются по двум секторам: частному и государственно-муниципальному. В Швеции генеральные соглашения заключаются по трем секторам: государственные предприятия, муниципалитеты (коммунальное хозяйство), частный сектор. Переговоры во всех трех секторах идут параллельно. Круг рассматриваемых вопросов относительно ограничен, так как большинство из них решаются законодательно. А например, во Франции действует правило: трехсторонние соглашения при определенных условиях могут «подправлять» законодательство. Этот вопрос является актуальным и для России, где перед генеральными соглашениями стоит двуединая задача: оставаясь в рамках зако-

на, способствовать развитию социально-экономического законодательства и законов о труде.

В Германии, несмотря на развитие социального партнерства, генеральные соглашения не приняты (их заменяют коллективные договора на уровне отраслей и предприятий). Но в 1992 г. канцлер Г. Коль подписал «Пакт солидарности» в связи с объединением ФРГ и ГДР. Документ приняли также все земли и главные политические партии (профсоюзы и работодатели воздержались). Смысл пакта – замораживание зарплаты на западе страны, чтобы не допустить безработицу, которая должна была возникнуть на востоке.

В Западной Европе генеральные соглашения практикуют Австрия, Бельгия, Голландия, Люксембург, Греция, Ирландия, Испания, Италия. Оценка этих соглашений в литературе колеблется от «протокола о намерениях» до «рамочных соглашений», которые должны быть конкретизированы в последующих отраслевых и коллективных договорах.

Генеральные соглашения заключались в Чехии, Словакии, Эстонии, Болгарии. В Чили после восстановления демократии ежегодно заключались генеральные соглашения, содержащие социальные вопросы и вопросы труда. Рамочное соглашение о занятости, производительности и социальной справедливости действует в Аргентине, а Социальный пакт о производительности, ценах и зарплате – в Колумбии.

Не принято заключать генеральные соглашения в Великобритании и США.

На основе опыта заключения генеральных соглашений между профсоюзами и работодателями в Западной Европе специалисты МОТ составили Модельное соглашение, состоящее из 19 разделов.

I. Порядок приема на работу: возраст, медицинский осмотр (для подростков), вопросы профессионального обучения.
II. Рабочее время.
III. Работа в ночную смену (вопрос о женском труде и труде подростков).
IV. Зарплата (минимальный уровень, равенство в оплате, защита).
V. Еженедельный отдых.
VI. Отпуск (оплата, сезон, дробление, продолжительность).
VII. Охрана материнства (сохранение работы, отпуск и пособие по беременности, кормление ребенка).
VIII. Страхование по болезни.
IX. Страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний.
X. Инвалидность.
XI. Социальные службы.
XII. Безопасность, гигиена, рабочая среда.
XIII. Прекращение работы (увольнение).
XIV. Вынужденная безработица.
XV. Пенсия по старости и по случаю смерти кормильца.
XVI. Взаимоотношения администрации и трудящихся.
XVII. Рассмотрение жалоб, претензий.
XVIII. Защита профсоюзной деятельности.
XIX. Прочие.

Хотя круг вопросов, охватываемых генеральными соглашениями, в разных странах не совпадает, в целом в них можно выделить два «пласта»: трудовые отношения и социальные гарантии для трудящихся и других слоев населения.

В России подготовка к заключению генеральных соглашений между тремя сторонами относится к началу 90-х годов. Она совпала со спадом производства, быстрым ростом инфляции и началом экономических реформ. Одновременно шла перестройка как государственных органов, так и профсоюзов, возникали первые союзы предпринимателей (работодателей).

В условиях политической нестабильности государство было заинтересовано в сохранении мира на производственных предприятиях и в «политической нейтральности» профсоюзов.

Что касается третьей стороны – работодателей, то их активность была невелика: они не создали своих представительных организаций. К тому же крупнейшим работодателем продолжало оставаться само государство. Юридической базой для заключения генеральных соглашений послужил Закон о коллективных договорах и соглашениях, принятый в 1992 г. На основании этого закона заключаются не только традиционные коллективные договора между администрацией предприятия и трудовыми коллективами, но также отраслевые и региональные соглашения, в которых может принимать участие государство в лице Минздравсоцразвития и его органов. Партнеры по генеральным соглашениям создали постоянно действующую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений. Правительство РФ своим Постановлением от 1 декабря 1994 г. утвердило Положение, регулирующее деятельность этой комиссии.

Круг вопросов, включаемых в генеральные соглашения, был резко расширен, поскольку они затрагивали социально-экономическую политику правительства в целом. Чисто трудовые отношения на производстве отошли на второй план. Важнее оказались аспекты финансово-экономической деятельности правительства, поскольку от них в решающей степени зависело положение трудящихся на отдельных предприятиях, в целых отраслях и регионах. В частности, это касалось минимального размера оплаты труда и поддержки вынужденных безработных, индексации фиксированных доходов населения, признания привилегированности требований о выплате заработной платы перед многими другими долгами предприятий. Последнее положение было реализовано путем внесения поправки в Гражданский кодекс РФ.

Название документа – Соглашение не означает, что права и обязанности сторон должны быть поровну распределены в каждом его пункте. Достаточно, чтобы одни пункты относились к обязанностям правительства, другие – к обязанностям профсоюзов и работодателей. Так, профсоюзы могут соглашаться на структурную перестройку производства при условии, что правительство берет на себя материальное обеспечение вынужденно безработных, а вместе с работодателями принимает меры к их профессиональному обучению и переобучению. При таком построении нет необходимости изображать каждый пункт обязательно как комплекс взаимных обязанностей.

Можно указать также на отсутствие в генеральных соглашениях явно выраженного обязательства профсоюзов использовать свой авторитет для недопущения несанкционированных забастовок.

В России трехсторонние генеральные соглашения помимо преамбулы содержат следующие группы вопросов по 9 разделам.

I. Экономическая политика государства.
II. Развитие рынка труда и занятости населения.
III. Оплата труда, доходы и уровень жизни населения.
IV. Социальная защита населения.
V. Социальное обеспечение и социальное страхование.
VI. Социально-экономические проблемы северных регионов России.
VII. Охрана труда и обеспечение экологической безопасности.
VIII. Развитие социального партнерства.
IX. Контроль за ходом выполнения генерального соглашения.

Названные разделы достаточно полно охватывают те вопросы, в правильном решении которых заинтересованы все стороны.

Как зарубежный, так и отечествен-

ный опыт показывает, что подключение государства к выработке соглашений между профсоюзами и объединениями работодателей в ряде случаев помогает уменьшить социальную напряженность и снизить вероятность будущих социальных конфликтов. В России такая практика тем более оправданна, что государство продолжает удерживать ведущие позиции в качестве работодателя, а главное – от него зависит тот «экономический климат», с которым приходится считаться как производственникам, так и другим слоям населения.

Власть и бизнес: взаимодействие в муниципальном формате

Алексей САДИКОВ – соискатель Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета (СПб ГИЭУ), глава управы Арбат г. Москвы

Государственная власть и бизнес взаимодействуют в различных сферах экономической и социальной жизни общества. Наиболее значительными из них являются:

– система административно-правового регулирования хозяйственной деятельности, которая функционирует по заранее заданным и законодательно оформленным нормативам взаимодействия;

– создание и развитие благоприятной предпринимательской среды на основе согласования и оптимизации интересов бизнеса и государственных органов управления;

– формирование социальной ответственности бизнеса и ее сосредоточение на проблемах экологической безопасности и благотворительности;

– развитие социального партнерства как эффективного механизма управления отношениями в области труда.

Для взаимодействия с властью бизнес создал достаточно авторитетные общественные объединения: Союз промышленников и предпринимателей, Ассоциацию банков России, ассоциацию «Деловая Россия» и др. Через эти организации бизнес сотрудничает с органами государственной власти, лоббируя свои интересы. Однако они функционируют в основном на федеральном и региональном уровнях. А в каких формах взаимодействуют власть и бизнес в муниципальном образовании?

Район обладает всеми признаками части сложной системы «город» и функционирует как достаточно самостоятельный саморазвивающийся конструкт государственного управления экономической и социальной сферами в целях создания благоприятной среды проживания населения и развития бизнеса. Например, совершенствование системы взаимодействия малых и средних организаций (МСО) и власти в административном районе крупного города напрямую определяется системой управления районом, а опосредованно – комплексом тех управленческих решений, которые принимаются для обеспечения его социально-экономического развития. Поэтому система управления районом должна быть способна адекватно реагировать на изменения внутрен-