

РАЗДЕЛ «ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ» /
SECTION «POLITICAL SCIENCES»

23.00.02 ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ /
23.00.02 POLITICAL INSTITUTIONS, PROCESSES AND TECHNOLOGIES



Серия «Политология. Религиоведение»

2020. Т. 33. С. 8–16

Онлайн-доступ к журналу:

<http://izvestiapolit.isu.ru/ru>

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского

государственного

университета

УДК 331.105.44

DOI <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.33.8>

К вопросу о роли профессиональных союзов в политической системе современной России

А. Ю. Сигурова

Академия труда и социальных отношений, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. Анализируются профессиональные союзы и их роль в политической системе современной России. За основу взята модель политической системы Д. Истона, политические взаимодействия в которой исследуются в категориях «вход», «конверсия», «выход» и «обратная связь», представляющих стадии политического процесса. С этого ракурса рассматривается, как профессиональные союзы оказывают влияние на формирование политического курса на каждой из указанных стадий и какое значение они имеют в механизме функционирования современной российской политической системы. В данном контексте анализируются особенности представительства (артикуляции и агрегирования) интересов работников профессиональными союзами, их участие в правовой экспертизе актуальных нормативных правовых актов и общественном контроле за реализацией принимаемых политических решений.

Ключевые слова: политическая система, профессиональные союзы, представительство интересов, артикуляция и агрегирование интересов, правовая экспертиза, общественный контроль.

Для цитирования: Сигурова А. Ю. К вопросу о роли профессиональных союзов в политической системе современной России // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2020. Т. 33. С. . <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.33.8>

Профессиональные союзы, рассматриваемые в категориях политической науки, являются важнейшим элементом политической системы современного российского общества. И несмотря на то что, на первый взгляд, значение этого элемента кажется понятным, в том числе закрепленным в законе прямого действия (в Федеральном законе «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 № 10-ФЗ), теория политической системы позволяет пересмотреть, скорректировать существующие точки зрения, расширив и одновременно конкретизировав роль профессиональных союзов в политике.

Системный и структурно-функциональный подходы к исследованию общества, в рамках которых сформировалась теория политической системы, базируются на предположении, что всякое явление социальной действительности следует рассматривать как систему (или системы). Изучение системы строится не столько на анализе составляющих частей, сколько на том, какое влияние они оказывают на систему в целом. Иными словами, всякие политические взаимодействия (процессы, участие) являются «объектами исследования не сами по себе, а в системе, характеристики которой придают этим действиям смысл и качество» [3, с. 86].

Одним из первых постулатов системного подхода в политической науке применяет американский политолог Дэвид Истон (1917–2014), создав в 1953 г. модель политической системы, анализируемую в категориях «вход», «конверсия», «выход» и «обратная связь» как стадиях политического процесса. Вход – переменная, фиксирующая изменения в политической системе и окружающей ее среде в виде политического давления – требований и поддержки. Конверсия – переменная, закрепляющая процесс преобразования требований в политические решения. Выход – переменная, определяющая порядок принятия и реализации решений. А обратная связь – переменная, отражающая формирование новых требований к системе и изменений в отношениях поддержки (в сторону усиления или ослабления).

Итак, на входе субъекты политического процесса оказывают воздействие на политическую систему в форме требований и поддержки, которые в дальнейшем «конвертируются» в политические решения, принимаемые органами власти в форме законов, указов, постановлений, распоряжений, процессуальных решений и т. д. На выходе решения преобразовываются в действия – системы мер по выполнению принятых решений и реализации конкретного вида политики (экономической, социальной, культурной и т. д.). Обратная связь – реакция субъектов политического процесса на принимаемые решения и реализующие их меры посредством формирования новых требований, их уточнения и корректировки, а также через изменение уровня поддержки и благосклонности к политической системе, динамика которой определяется Д. Истоном через непрерывный поток взаимосвязанного поведения индивидов.

В политической науке профессиональные союзы рассматриваются как группы интересов – объединения, имеющие один или несколько продвигаемых и защищаемых интересов, ту или иную степень организационной оформленности, а также стремление оказать влияние на политический процесс – принятие политических решений и меры по их реализации, т. е. на политический курс. Более того, стабильность современных политических систем во многом основывается на том, что субъекты политического процесса – индивиды – могут быть одновременно членами нескольких групп и иметь множество взаимоперекрещивающихся интересов [2, с. 165]. Профессиональные союзы относятся к так называемым ассоциативным группам интересов, отличающимся особенностями внутреннего устройства, такими как «наличие ясных уставных целей и задач, четких процедур для формули-

рования интересов и требований, штата сотрудников, работающих на постоянной основе» [2, с. 176]. Очевидно, что указанные организационные особенности являются весомыми преимуществами профессиональных союзов перед иными видами групп интересов. Таким образом они получают возможность мобилизации значительного количества сторонников и ресурсов в том числе и потому, что их цели и задачи воспринимаются обществом как легитимные. В этом контексте российский политолог С. П. Перегудов отмечает, что «...очень часто, а в условиях СССР и современной России практически всегда, их влияние оказывалось и оказывается несравненно более мощным и эффективным...» [1, с. 37]. Справедливо ли данное утверждение в настоящий момент? Каково значение профессиональных союзов в механизме функционирования современной российской политической системы? На какой из стадий политического процесса их роль проявляется наиболее ясно?

Именно участвуя в ассоциациях, индивиды получают возможность осознать и выразить свои интересы, приобретая навыки эффективного взаимодействия и солидарности, из чего следует, что профессиональные союзы реализуют свои функции на входе, играя роль значимого субъекта политического процесса, способного влиять на формирование альтернативных вариантов политического курса. С содержательной точки зрения суть формирования альтернативных вариантов политического курса – артикуляции и агрегирования интересов – заключается в умении индивидов и заинтересованных групп выявить и преобразовать множественные, часто конфликтующие между собой общественные интересы в единый социально-политический интерес и впоследствии представить его органам государственной власти.

Иными словами, в каждой политической системе происходит выражение различных требований многочисленных общественных групп к властным структурам, принимающим соответствующие решения. Это и есть артикуляция интересов. Однако поток интересов, поступающий на входе политической системы, способен дестабилизировать ее работу, поэтому артикулированные интересы должны быть преобразованы в программно оформленные предложения. Это процесс агрегирования интересов.

С деятельностной точки зрения формирование альтернативных вариантов политического курса определяется способностью индивидов организовываться в группы и использовать имеющиеся каналы влияния для реализации своих интересов. Как же современные российские профсоюзы, организованные в рамках Общероссийского союза «Федерация независимых профсоюзов России» (ФНПР) как наиболее крупного профсоюзного объединения, реализуют функции артикуляции и агрегирования интересов, участвуя в процессе формирования альтернативного курса политики?

Отвечая на данный вопрос, необходимо несколько слов сказать о тех правовых рамках, в которых существуют российские профсоюзы. Примерно с середины 1990-х гг. их правовое положение заметно изменилось. Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ) от 30.12.2001 № 197-ФЗ фактически положил в основу регулирования отношений в сфере труда принцип социального партнерства. Так, на локальном уровне одним из инструментов

представительства интересов профсоюзами является коллективный договор, роль которого весьма высока, поскольку ряд статей ТК РФ имеет непосредственные отсылки к этому правовому акту. В целом же система социального партнерства в России включает федеральный, межрегиональный, региональный, отраслевой, территориальный и локальный уровни, а формами социального партнерства являются коллективные переговоры по подготовке коллективных договоров и соглашений, взаимные консультации и участие работников и их представителей в управлении организацией и в разрешении трудовых споров¹. Однако уровень качества представительства интересов работников профессиональными союзами в социальном партнерстве определяется в первую очередь качеством заключаемых соглашений, договоров, а также степенью их распространенности среди всех предприятий и учреждений, где созданы профсоюзные организации. Иначе говоря, не все принципиальные интересы (требования) работников – членов профессиональных союзов получают закрепление в соглашениях и договорах, и не все работодатели выступают стороной социального партнерства, участвуя в коллективно-договорном регулировании социально-трудовых отношений. К тому же ТК РФ фактически не дает разъяснений о возможных действиях работников (и их представителей) в случае нарушения порядка принятия коллективного договора, и возможность обжалования там также напрямую не закреплена.

Отсюда вытекает еще одна очень важная особенность договорного регулирования социально-трудовых отношений в России, где работодатель как сторона социального партнерства получает преимущества, связанные с тем, что процедура принятия коллективного договора существует, а гарантии его соблюдения практически отсутствуют. Кроме того, особенности российской модели социального партнерства (так называемого трипартизма) еще и в том, что роль третьей стороны – государства также весьма велика, а реальные условия труда значительной части наемных работников (в том числе лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета, т. е. работников государственных учреждений) определяются им непосредственно. Из изложенного выше, конечно, не следует делать вывода о том, что коллективно-договорное регулирование социально-трудовых отношений – неработающий инструмент артикуляции и агрегирования интересов, ведь все-таки с его помощью реализуется возможность улучшения условий труда, которые в действующем федеральном законодательстве фиксируются на минимальном уровне, а более благоприятные условия труда достигаются именно посредством взаимного соглашения работников и работодателей с закреплением обоюдных обязательств. К тому же количество заключенных коллективных договоров в последнее время не снижается: 130 013 коллек-

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 24.04.2020), ст. 26–27 [Электронный ресурс]// Государственная система правовой информации. URL: <https://clck.ru/Nm5ED> (дата обращения: 22.05.2020).

тивных договоров действовало в организациях и на предприятиях в 2018 г., по данным ФНПР, что на 0,4 % выше, чем 2017 г.²

Артикуляция и агрегирование общественных интересов на входе сменяется процессом их конверсии. И здесь профессиональные союзы взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления через экспертно-совещательную деятельность и правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов, осуществляемую в рамках комитетов Федерального Собрания РФ – в Совете Федерации и Государственной Думе, в экспертно-совещательных и консультативных органах при институтах исполнительной власти и местного самоуправления, а также в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, одной из основных задач которой также является согласование позиций ее членов (сторон) по основным направлениям социальной политики. К числу иных примеров, иллюстрирующих участие профсоюзов в правовой экспертизе, является их представительство (опять же посредством ФНПР) в составе рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, инициированных главой государства и расширенных предлагаемыми профсоюзными мерами. Так, например, помимо обязательной ежегодной индексации пенсий, непреложность данной меры, по мнению профсоюзов, необходима и в отношении заработной платы³.

В целом экспертно-совещательная деятельность профессиональных союзов направлена на определение соответствия социально-трудовых нормативных правовых актов и их проектов требованиям, подтверждающим социальную ориентированность и соответствие интересам работников – членов профсоюзов. Однако реализуемый политический курс, уже закрепленный в нормативных правовых актах и программных документах и имеющий относительно долговременный характер, как правило, консервируется политической системой через игнорирование интересов и минимизацию предлагаемых альтернатив. И в данном случае примером недостаточно эффективных действий по представительству интересов членов профсоюзов являются изменения законодательства, связанные с увеличением пенсионного возраста. Известно, что профессиональные союзы в лице ФНПР не поддержали данную инициативу, сформулировав ряд поправок в предложенную Правительством РФ редакцию соответствующего законопроекта. И, несмотря на то что большинство из них вошло в итоговый нормативный документ, опросы общественного мнения, проводимые в период наиболее острых общественных дискуссий, показали, что требования подавляющего большинства россиян, в том числе членов профсоюзов, не были представле-

² Об итогах коллективно-договорной кампании 2018 года и задачах на предстоящий период : постановление Исполкома ФНПР от 10.07.2019 № 2-1 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерации независимых профсоюзов России. URL: <http://www.fnpr.ru/n/15/187/17900.html> (дата обращения: 26.04.2020)

³ Состоялось заседание Генсовета ФНПР [Электронный ресурс] // Официальный сайт Общероссийского союза «Федерация независимых профсоюзов России». URL: <http://www.fnpr.ru/n/241/18879.html> (дата обращения: 09.04.2020).

ны (артикулированы и агрегированы) в полной мере⁴. В результате чего уровень одобрения деятельности профессиональных союзов заметно снижается: и уже в 2019 г. 53 % россиян, опрошенных Всероссийским центром изучения общественного мнения, утверждают, что профсоюзы не помогают защищать трудовые права⁵.

Артикулируя, агрегируя и участвуя в конверсии общественных интересов, профессиональные союзы действуют на стадиях, когда политическое решение еще не имеет законодательного закрепления. А есть ли возможности участия профессиональных союзов в политическом процессе, по терминологии Д. Истона, на выходе политической системы, когда политическое решение уже принято? Очевидно, что и в этом случае ответ утвердительный, поскольку профсоюзы являются одним из ключевых элементов в системе общественного контроля за реализацией принимаемых властных решений: законов, указов, постановлений, распоряжений, процессуальных решений и т. д., опираясь на содержание «обратной связи» со стороны работников – членов профсоюзов. Так, профессиональные союзы представляют интересы работников в установленном законом порядке судопроизводства: на стадиях подготовки исковых заявлений, рассмотрения дела и обжалования соответствующих процессуальных решений, где только последнее (обжалование судебных решений) может быть представлено как задача, реализуемая на выходе политической системы.

В целом же общественный контроль с участием профессиональных союзов на федеральном и региональном уровнях должен быть направлен в первую очередь на деятельность исполнительных органов власти, осуществляющих управление по исполнению законов и реализации политического курса. К числу недавних приоритетов контроля относились так называемые майские указы Президента РФ⁶, особенно в части повышения оплаты труда работников, получающих ее из государственного бюджета («бюджетников»). Поставленные главой государства задачи в данном направлении еще к концу 2018 г. должны были быть выполнены в полном объеме. Однако фактически уровень заработной платы работников, труд которых оплачивается из государственного бюджета (прежде всего учителей, медицинских работников, преподавателей, научных сотрудников и других категорий), и сегодня не везде соответствует необходимым целевым показателям. И очевидно, что этот вопрос находится в зоне непосредственного контроля профсоюзных объединений. Однако в федеральном масштабе российские профсоюзы не включились в процесс общественного контроля за выполнением майских ука-

⁴ Интервью М. В. Шмакова газете «Коммерсантъ» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Общероссийского союза «Федерация независимых профсоюзов России». URL: <http://www.fnpr.ru/n/241/15953.html> (дата обращения: 09.04.2020).

⁵ Профсоюзы сегодня [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9580> (дата обращения: 11.05.2020).

⁶ В частности, Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. URL: <https://clck.ru/Nm5mv> (дата обращения: 15.05.2020).

зов Президента РФ. Можно говорить лишь о выявлении локальных нарушений в отдельных организациях (или регионах), хотя, вероятно, реализуя правозащитную функцию, профессиональные союзы должны сделать это направление одним из приоритетных, притязая на роль главного элемента системы демократического общественного контроля в современной России.

Результаты исследований общественного мнения показывают, что 71 % россиян, во-первых, понимают необходимость деятельности профсоюзов. Во-вторых, 52 % из них считает, что в современных условиях профсоюзы не просто необходимы, но и могут работать эффективно⁷. А в условиях пандемии и кризисной ситуации, сложившейся в результате распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), работники всего мира становятся наиболее уязвимы. И в этих обстоятельствах потребность в представительстве интересов и контроле принимаемых решений со стороны работников и их представителей становится наиболее выраженной. Генеральный директор Международной организации труда Гай Райдер в одном из своих выступлений заметил, что пандемия COVID-19 «самым неприглядным образом обнажила чрезвычайную нестабильность и несправедливость в сфере труда», где «роль людей, которых мы обычно не замечаем, на которых не обращаем внимания, которых недооцениваем, и даже игнорируем, – медработников, работников сферы ухода, уборщиков, кассиров в супермаркетах, работников транспорта» ... и других людей, «не имеющих надлежащей защиты»⁸, становится определяющей в современных обществах. Безусловно, в ближайшей перспективе в зоне непосредственного контроля со стороны профсоюзов находится исполнение властных обязательств по дополнительным мерам поддержки медицинских и иных работников, непосредственно участвующих в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19. По поручению главы государства⁹ из федерального бюджета выделяются средства на стимулирующие выплаты этим специалистам, а Правительством РФ принято соответствующее решение¹⁰. Причем в сложившейся ситуации профессиональные союзы должны не только контролировать исполнение принятых властных обязательств по защите прав работников, но и инициировать принятие иных

⁷ Профсоюзы сегодня ...

⁸ Новая реальность? Не просто новая – лучшая! [Электронный ресурс] // Официальный сайт Группы технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_744752/lang--ru/index.htm (дата обращения: 15.05.2020).

⁹ Перечень поручений по вопросам противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в регионах Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63206> (дата обращения: 22.05.2020).

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2020 № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/127355/> (дата обращения: 22.05.2020).

соответствующих ситуации мер поддержки, опираясь на информацию (обратную связь), поступающую непосредственно от работников – членов профсоюзов. И в этом моменте политическая субъектность профессиональных союзов становится несомненной, поскольку представительство интересов и защита прав работников – это именно политическая деятельность, непосредственное участие в политическом процессе как совокупной активности субъектов политики, протекающей, по терминологии Д. Истона, на стадиях входа, конверсии, выхода и обратной связи, в политической системе.

Однако, возвращаясь к вопросу о «мощном и эффективном» влиянии современных российских профсоюзов на политические процессы, обнаруживаем, что в действительности, в существующей политической системе, нельзя охарактеризовать его подобным образом. И, вероятно, данный тезис следует рассматривать, как и предполагалось ранее, исходя прежде всего из особенностей российской политической системы, в которой государство регулирует большинство социально-экономических процессов. Вместе с тем очевидно, что существующая потребность в эффективном представительстве интересов открывает широкую перспективу для профессиональных союзов, обладающих всеми преимуществами «ассоциативных» групп интересов – организационными, финансовыми возможностями, а также кадровым потенциалом, точнее профессионалами в своих рядах, в области решения задач по представительству и защите социально-трудовых прав, осуществлению контроля деятельности органов власти и принимаемых решений.

Список литературы

1. *Перегудов С. П.* Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. 431 с.
2. *Ровдо В. В.* Сравнительная политология. В 3 ч. Ч. 1. М. : Вариант, 2007. 294 с.
3. *Смирнов М. М.* Теоретико-методологические истоки теорий системного структурно-функционального анализа // Социология власти. 2010. № 1. С. 82–87.

Revisiting the Role of Trade Unions in the Current Russian Political System

A. Yu. Sigurova

Academy of Labour and Social Relations, Moscow, Russian Federation

Abstract. The paper gives the analysis of trade unions and their role in the current Russian political system. D. Easton's model of a political system, which considers political interactions in such categories as "input", "conversion", "output" and "feedback" demonstrating stages of a political process, provided the basis for examining the way trade unions influence the development of policies at each of the stages mentioned above, and what significance they have in the current Russian political system. This context provided the basis for the analysis of some features of representation (articulation and aggregation) of workers' interests by trade unions, their participation in legal examination of relevant regulatory legal acts and public control over the implementation of political decisions.

Keywords: political system, trade unions, political representation of interests, articulation and aggregation of interests, legal expertise, public control.

For citation: Sigurova A.Yu. Revisiting the Role of Trade Unions in the Current Russian Political System. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2020, vol. 33, pp. 8-16. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.33.8> (in Russian)

References

1. Peregudov S.P. *Politicheskaya sistema Rossii v mirovom kontekste: instituty i mekhanizmy vzaimodejstviya* [The Political system of Russia in the world context: institutions and mechanisms of interaction]. Moscow, Russian political encyclopedia (RUSSPEN), 2011. 431 p. (in Russian)
2. Rovdo V.V. *Sravnitel'naya politologiya* [Comparative Political Science]. In 3 pt., Pt. 1. Moscow, Variant LLC, 2007. 294 p. (in Russian)
3. Smirnov M.M. *Teoretiko-metodologicheskie istoki teorij sistemnogo strukturno-funktional'nogo analiza* [Theoretical and methodological origins of theories of systemic structural and functional analysis]. *Sociology of power*. 2010. vol. 1. pp. 82-87. (in Russian)

Сигурова Анна Юрьевна

кандидат политических наук,
заместитель руководителя, центр
профсоюзных исследований, Институт
профсоюзного движения
Академия труда и социальных отношений
Российская Федерация, 109387, г. Москва,
ул. Тихая, 30
e-mail: gaidt.anna@mail.ru

Sigurova Anna Yurievna

Candidate of Sciences (Political), Deputy
Head, Center for Trade Union Researches
Institute of Trade Union Movement
Academy of Labour and Social Relations
30, Tihaya st., Moscow, 109387,
Russian Federation
e-mail: gaidt.anna@mail.ru

Дата поступления: 24.05.2020

Received: May, 24, 2020