

Доклад Председателя ФНПР М.В. Шмакова
на Генеральном Совете ФНПР
29 января 2020 года

Уважаемые товарищи!

Сегодня мы собрались на внеочередное заседание Генерального Совета ФНПР для обсуждения предложенных изменений в Конституцию России. Поскольку Федерация независимых профсоюзов России является крупнейшей общественной организацией страны, объединяющей около 20 миллионов членов отраслевых профсоюзов, мы не можем остаться в стороне, промолчать или сделать вид, что такой важный вопрос нас не касается. Касается, причем не только вопросы социальные, но и относящиеся к государственному устройству.

Как вы знаете, 20 января 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин в соответствии со статьей 84 Конституции РФ внес в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Разработка законопроекта стала логическим продолжением намеченной в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию стратегии политического развития Российской Федерации на ближайшую перспективу. Законопроект содержит поправки к двадцати двум статьям Конституции Российской Федерации, что повлечет модернизацию политической системы, государственных институтов, принимающих и реализующих важнейшие решения.

В декабре 2019 года Конституции РФ исполнилось двадцать шесть лет (Для справки - «средний возраст» конституций в мире – 15 лет).

На наш взгляд причинами, вызвавшими необходимость изменений, стал целый набор факторов, негативно влияющих на экономическую и социальную жизнь граждан.

Назову некоторые из них.

- 1) Снизился уровень доверия к Правительству РФ и Федеральному Собранию (серьезнейшим ударом по престижу власти стала так называемая «пенсионная реформа», проведенная после президентских и парламентских выборов, что было воспринято обществом как нарушение общественного договора); уменьшающийся кредит доверия к «партии власти»; как следствие - ставшее опасным отчуждение народа от власти;
- 2) значительная имущественная поляризация населения. Разница в доходах самых богатых и самых бедных одна из самых высоких в мире;

Количество миллионеров и миллиардеров растет (Россия в тройке лидеров), растет и бедность основной массы населения в силу униженно маленькой оплаты труда, безработицы, частичной занятости, низкого пенсионного обеспечения. Люди искренне не понимают, почему их пенсии и зарплаты кратно ниже оплаты труда и пенсионного обеспечения депутатов, отдельных государственных служащих, судей, прокуроров, не говоря уже о стаже и возрасте, которые являются основанием для выхода на привилегированную пенсию. Огромная доля работающего населения фактически находится за чертой бедности или около нее. В итоге получается ситуация

ограниченного доступа широких слоев населения к социальной защищенности, социальным благам (медицина и образование), социальным лифтам и т.п. Переходя из экономической плоскости в правовую, социальное неравенство ведет к дискриминации.

Результатом поляризации доходов становится масштабное изменение классовой структуры общества.

3) Нерешенная демографическая проблема. Россия поддерживает численность населения в основном за счет мигрантов.

4) Противоречия между национальными и наднациональными судебными системами;

Объявленный курс на обеспечение государственного суверенитета и приоритета национального права над международным (как его формулируют предложения президента) следует признать правильным. Есть на этот счет опыт ФРГ, Конституционный Суд которой своим решением утвердил приоритет национального законодательства над решениями ЕСПЧ. Первый шаг в этом направлении сделан Конституционным Судом РФ еще в 2015 году (Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07 2015 г. № 21-П).

5) В стране дефицит национально ориентированной элиты. В значительной массе по оценкам экспертов, российская элита имеет двойное гражданство, вид на жительство, счета и недвижимость в различных, преимущественно западных странах.

Эти и многие другие факторы заставляют искать на них правовые ответы.

Организация публичной власти и система взаимоотношения власти и общества должны зависеть от тех задач, которые стоят перед страной. В российском обществе сформировался запрос на перемены в социально-экономической сфере, на дальнейшее развитие Российской Федерации как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие.

По данным фонда «Общественное мнение» среди приоритетных задач люди чаще всего называют повышение пенсий, зарплат и социальных пособий, доступные и качественные медицину и образование.

Предложенные Президентом РФ поправки о прямом закреплении в Конституции РФ положений о том, что МРОТ в России не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также принципов достойного пенсионного обеспечения, включая индексацию пенсий, призваны конкретизировать предусмотренные Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина. Они помещены в главу 3 «Федеративное устройство», в статью, посвященную основам денежной и налоговой политики Российской Федерации (пункт 2 статьи 1 законопроекта).

Пояснительная записка к законопроекту отвечает на вопрос о выборе изменяемой главы Конституции: «в целях защиты социальных прав граждан, обеспечения их равных возможностей на всей территории страны».

На встрече с общественностью Липецкой области 22 января 2020 года Владимир Путин объяснил, зачем предложил внести две социальные поправки в Конституцию РФ: по МРОТ и индексации пенсий. «Если мы это сделаем, если в ходе всероссийского голосования люди поддержат эту

поправку, тогда никто никогда не сможет в будущем, ссылаясь на проблемы с бюджетом и на то, что есть другие более важные приоритеты, не исполнять эту норму».

Совокупно мы имеем предложение о закреплении финансового обязательства государства обеспечивать безусловную индексацию социальных пособий и пенсий, а также выплату заработных плат с учетом принципа «не ниже МРОТ», который, в свою очередь, должен быть не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного на федеральном уровне.

Мы считаем, что в данном контексте не менее важным является закрепление в Конституции РФ положения об обязательности индексации заработной платы.

Как известно, фонды, из которых осуществляется выплата пенсий, формируются на страховой основе за счет уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование. Данные страховые взносы начисляются на заработную плату трудящихся. Таким образом, размер заработной платы напрямую влияет на пополняемость страховых фондов. Соответственно, индексация размера пенсий является производной от индексации заработной платы.

На сегодняшний день на законодательном уровне закреплены лишь два декларативных утверждения, провозглашающих юридическую возможность обеспечения повышения уровня реального содержания заработной платы:

- 1) в систему основных государственных гарантий по оплате труда работников включаются меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы (статья 130 Трудового кодекса РФ);
- 2) обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы включает индексацию заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги (статья 134 Трудового кодекса РФ).

Правовое регулирование механизмов проведения индексации на федеральном уровне отсутствует. Статья 134 Трудового кодекса РФ содержит бланкетную норму, устанавливающую, что организации, финансируемые из различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, производят индексацию в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, а другие работодатели – в порядке, установленном коллективным договором, соглашениями и локальными нормативными актами.

Более того существующая редакция статьи 134 Трудового кодекса РФ требует опосредованного толкования для утверждения об установленной обязанности работодателя своевременно производить индексацию, что влечет за собой массу дискуссий в правоприменительной практике.

В 2010 году ООО "Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия" при обращении в Конституционный Суд РФ указала на неопределенность положений статьи 134 Трудового кодекса РФ: либо как обязывающие работодателей, не финансируемых из государственного бюджета, самостоятельно устанавливать порядок индексации заработной платы, либо как предоставляющие им такое право, но не обязывающие осуществлять такое регулирование. По данному вопросу было вынесено Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2010 № 913-О-О, содержащее следующие позиции:

«Индексация заработной платы направлена на обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы, ее покупательной способности и по своей правовой природе представляет собой государственную гарантию по оплате труда работников (статья 130 Трудового кодекса Российской Федерации).

В силу предписаний статей 2, 130 и 134 данного Кодекса индексация заработной платы должна обеспечиваться всем лицам, работающим по трудовому договору. Нормативные положения, предоставляющие работодателям, которые не получают бюджетного финансирования, права самостоятельно (в том числе с участием представителей работников) устанавливать порядок индексации заработной платы, обеспечивает им (в отличие от работодателей, финансируемых из соответствующих бюджетов) возможность учитывать всю совокупность обстоятельств, значимых как для работников, так и для работодателя, и не могут рассматриваться как неопределенные и нарушающие их конституционные права».

В Определении Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 № 1707-О было отмечено, что предусмотренное статьей 134 Трудового кодекса РФ правовое регулирование не позволяет работодателю, не относящемуся к бюджетной сфере, лишиться работников предусмотренной законом гарантии и уклониться от установления индексации, поскольку предполагает, что ее механизм определяется при заключении коллективного договора или трудового договора либо в локальном нормативном акте, принятом с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации.

Обязательность индексации в контексте позиций Конституционного Суда РФ можно принять за аксиому, в то время как разработка порядка индексации в виду диспозитивности статьи 134 Трудового кодекса РФ на практике вызывает определенные трудности. Полный отказ от общего централизованного регулирования индексации заработной платы в отношении всех работающих обнаружил свою несостоятельность: далеко не у всех работодателей утвержден порядок индексации.

Отсутствие индексации заработной платы в условиях инфляции ведет к обеднению трудящихся. Цены растут, заработная плата не изменяется – как следствие, работник становится беднее. Поэтому любые аргументы против индексации – аргументы за обеднение работника.

В послании Президента РФ ясно были выражены мысли:

- о расширении полномочий парламента РФ и о готовности Федерального Собрания взять на себя большую ответственность за формирование Правительства, «что означает и бóльшую ответственность за ту политику, которую это Правительство проводит»;
- о повышении роли губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне и закреплении в Конституции РФ соответствующего статуса и роли Государственного Совета;
- о расширении и укреплении полномочий самого близкого к людям уровня власти – местного самоуправления.

Кстати, формулируя в новом законе статус и роль Госсовета, нужно оговорить и порядок его формирования. Президент сказал о том, что нельзя превращать его в новую региональную палату. Совершенно согласен с этим. И в рамках расширения представительства предлагаю включить в него координаторов сторон Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Это придаст решениям Госсовета большее социальное измерение,

поскольку в нем будут заседать не только представители властных органов – исполнительных и законодательных, но и представители работодателей.

Также нужно очень тщательно продумать – как, вводя, по сути, ценз проживания, необходимый для избрания и назначения на государственные должности, не допустить ущемления прав граждан тех регионов, которые недавно «вернулись в родную гавань», а также тех, которые еще могут вернуться в перспективе?

Вместе с тем, помимо работы органов публичной власти, для более эффективной реализации стоящих перед Российской Федерацией задач необходимо расширять законные рамки взаимодействия государства с (не менее близким к людям) профессиональными союзами. Выступая на XX съезде ФНПР, В.В. Путин подытожил: «Работа у нас разная, но цель одна – обеспечить достойную жизнь наших граждан. И если мы будем работать вместе, мы достигнем этой цели».

С этой целью считаем важным рассмотреть вопрос о предоставлении общероссийским объединениям профсоюзов права законодательной инициативы по социально-трудовым вопросам и включить соответствующее положение в часть 1 статьи 104 Конституции РФ.

Профсоюзы России чувствуют свою ответственность за «общую судьбу на своей земле». Трудящиеся люди должны иметь способ эффективно отстаивать свои социально-экономические права и хотят выражать своё видение решения проблем открыто, не прибегая к посредничеству каких-либо групп влияния или партий. Численность членов профсоюзов, объединенных в общероссийские объединения профсоюзов, и территориальный производственный охват деятельности профсоюзных организаций позволяет выявлять и обосновывать общественные потребности в правовой регламентации той или иной сферы общественных отношений.

Согласно абзацу 4 пункта 1 статьи 11 Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзам предоставлено право выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы. Но поскольку статья 104 Конституции РФ не называет профсоюзы среди субъектов права законодательной инициативы, реализация данного права затруднена. Право законодательной инициативы профсоюзов не является новым для российской истории. Согласно статье 110 Конституции (Основного закона) РФ 1978 г. общественные организации, осуществляющие деятельность на всей территории Российской Федерации, наделялись правом законодательной инициативы.

Во многих субъектах Российской Федерации законодательно предусмотрено право профсоюзов выступать с законодательной инициативой, в частности:

в Республиках: Алтай, Башкортостан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Карелия, Мордовия, Саха (Якутия), Удмуртская, Хакасия;

в Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Приморском краях;

в Архангельской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Иркутской, Костромской, Курской, Магаданской, Оренбургской и Самарской областях.

Должен сказать, что предложения внести в Конституцию России нормы об обязательной индексации зарплаты и возвращению профсоюзам России права законодательной инициативы, не являются единственными, которые поступили в рамках ответов членских организаций на запрос со стороны ФНПР. Высказывались мнения о необходимости более жесткой, на конституционном уровне, защиты прав и гарантий профсоюзов. И события прошлого и начала нынешнего года ясно говорят о том, что мы не гарантированы от силового или незаконного вмешательства в дела профсоюза.

Несколько слов о процедуре принятия поправок. Вокруг совершенно правильной идеи – подкрепить мнение властных органов голосованием народа – уже возникли различные спекуляции. Не нужно забывать, что источником власти в России является именно народ. Мнение народа базируется либо на процедуре, либо на формах прямой демократии. И если мы не хотим новых революций, которые дорого обходятся гражданам, нужно:

- если голосование подводит черту после подписания поправок президентом, четко определить его процедуру на основе оперативно принятого закона, хотя это во многом непонятно людям,

- либо вначале провести опросное голосование, а уже потом, базируясь на его результатах, принятый закон должен подписать президент.

Несмотря на крайне сжатые сроки, проведенного ФНПР сбора позиций членских организаций – всего 4 дня, мы смогли получить несколько десятков мнений, за каждым из которых стоит позиция многотысячной организации, объединяющей членов профсоюзов.

Можно сказать с небольшим преувеличением, что и без будущего голосования мнение трудящихся уже нам понятно (хотя голосовать мы все равно придем). Резюмирую: считаю, что мы должны поддержать предложения президента. И дополнить их своими, укрепляющими социальные права трудящихся, а значит – социальную стабильность в стране.

Наш лозунг – «Все на голосование!», и наш долг – убедить всех членов профсоюзов и их семьи в активном участии во всенародном голосовании.