

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ТРУДОПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**М. С. Сагандыков**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Исследуются вопросы ограничений трудовых прав граждан в случае введения чрезвычайного положения или наличия чрезвычайной ситуации. Установлено, что действующее законодательство различает правовые режимы, связанные с введением чрезвычайного положения и его отсутствием, несмотря на наличие чрезвычайной ситуации. Трудовая деятельность в чрезвычайных ситуациях носит временный характер, как и сама чрезвычайная ситуация, а потому реализуется посредством временных переводов работников на другую работу, а также привлечения граждан к сверхурочным работам и работам в выходные и нерабочие праздничные дни. Сделан вывод о необходимости разграничения возможности использования обязательного труда в случаях введения чрезвычайного положения и при отсутствии такового. Также перечень чрезвычайных обстоятельств, указанный в ст. 72.2, 99, 113 ТК РФ, необходимо привести в соответствие с аналогичным перечнем, закрепленным в нормах международного права, Конституции РФ и федеральном законодательстве. В частности, из этого перечня нужно исключить несчастные случаи на производстве, возможность уничтожения или порчи имущества работодателя, государственного или муниципального имущества и другие случаи, не предусмотренные вышеуказанными нормативными правовыми актами.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, чрезвычайные обстоятельства, трудовые права, временные переводы, принудительный труд.

Защита прав граждан в различных чрезвычайных ситуациях, вызванных экологическими катастрофами, техногенными авариями и другими факторами, является неотъемлемой обязанностью государства, при том что масштаб таких бедствий, особенно произошедших по вине человека, постоянно растет [3, с. 74].

Несмотря на наличие чрезвычайной ситуации, гражданин сохраняет свой правовой статус, продолжает оставаться в длящихся правоотношениях с различными субъектами права, в том числе с работодателем. Именно поэтому актуальным является соблюдение трудовых прав граждан, вынужденных осуществлять трудовую деятельность в указанных условиях.

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция), на наш взгляд, несколько своеобразно понимает право граждан на защиту от чрезвычайных ситуаций. По существу данное право в Конституции прямо не закреплено, несмотря на то, что государственная защита прав и свобод граждан является

основополагающим конституционным принципом (ст. 2, ст. 45). В то же время Конституция не обходит вниманием регулирование вопросов, связанных с влиянием введения чрезвычайного положения на правовой статус человека и гражданина: в ст. 56 закреплена возможность установления отдельных ограничений прав и свобод граждан в данном случае. В ч. 3 указанной статьи сделана оговорка, что некоторые права и свободы, например, предусмотренное ст. 20 Конституции право на жизнь, не могут быть ограничены. При этом все социально-экономические права, в том числе, трудовые, под ограничения подпадают.

Взаимосвязь чрезвычайной ситуации (положения) и трудовых прав граждан прослеживается в двух плоскостях. Во-первых, в период действия чрезвычайного положения работодатель не в состоянии гарантировать соблюдение некоторых прав работников, например, права на отдых. Во-вторых, трудовые ресурсы могут быть использованы для ликвидации последствий аварий, катастроф, экологических бедствий, эпидемий и других по-

добных ситуаций, а также для их предотвращения.

Первый вопрос, который возникает при анализе проблем, связанных с реализацией трудового статуса гражданина в условиях чрезвычайных ситуаций, – это правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

Основным источником, регулирующим вопросы введения чрезвычайного положения, является Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о чрезвычайном положении). В законе закреплено понятие чрезвычайного положения и меры, которые могут предприниматься для ликвидации последствий обстоятельств, вызвавших введение чрезвычайного положения.

Вместе с тем еще в 1994 году был принят Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон о защите населения). В этом законе ключевым является другое понятие – чрезвычайная ситуация, которая понимается как обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. При этом в данном законе ничего не говорится о возможности или необходимости введения на всей территории страны или ее части чрезвычайного положения.

В то же время введение чрезвычайного положения в Законе о чрезвычайном положении связано с наличием соответствующих обстоятельств, которые делятся на две группы. Первая группа связана с антиконституционной деятельностью групп людей, вторая включает «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятель-

ности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ».

Другими словами, в двух законах, обладающих разной юридической силой, закреплены схожие понятия, используемые при этом в разных правовых ситуациях, обуславливающих наличие отличающихся друг от друга правовых последствий. В одном случае это введение чрезвычайного положения, в другом – деятельность государства по защите граждан от чрезвычайных ситуаций. Таким образом, действующее законодательство различает правовые режимы, связанные с введением чрезвычайного положения и его отсутствием, несмотря на наличие в последнем случае чрезвычайной ситуации. Присутствие обстоятельств, обуславливающих чрезвычайную ситуацию, не всегда приводит к введению чрезвычайного положения.

Вместе с тем именно введение чрезвычайного положения в соответствии с одним и тем же законом предполагает ограничения многих конституционных прав граждан. В ст. 11 Закона о чрезвычайном положении в частности указывается, что в период введения чрезвычайного положения допускается запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций. В ситуациях, вызванных природными или техногенными факторами, в условиях чрезвычайных экологических ситуаций предусматриваются возможность мобилизации ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности (п. «в» ст. 13).

В Законе о защите населения указанные выше меры отсутствуют, а говорится лишь об обязанности граждан при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ (ст. 19).

Каким образом указанные нюансы законодательного регулирования чрезвычайных обстоятельств, ситуаций и чрезвычайного положения разрешаются в трудовом законодательстве?

Безусловно, ограничение трудовых прав

граждан в связи с введением чрезвычайного положения (наличием чрезвычайной ситуации) наиболее тесно сопряжено с реализацией конституционного принципа запрета принудительного, нашедшего отражение в ст. 4 Трудового кодекса РФ. В указанной статье в частности раскрываются те случаи использования трудовых ресурсов, при которых обязательный в силу закона труд граждан не является принудительным (запрещенным) трудом. Таким исключением является работа, «выполнение которой обусловлено введением чрезвычайного или военного положения в порядке, установленном федеральными конституционными законами», а также работа, выполняемая «в условиях чрезвычайных обстоятельств, то есть в случае бедствия или угрозы бедствия (пожары, наводнения, голод, землетрясения, эпидемии или эпизоотии) и в иных случаях, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части» (абз. 3, 4 ч. 4 ст. 4 ТК РФ).

Трудовая деятельность в таких ситуациях, очевидно, носит временный характер, как и сама чрезвычайная ситуация, а потому реализуется посредством временных переводов работников на другую работу, а также привлечения граждан к сверхурочным работам и работам в выходные и нерабочие праздничные дни. Примечательно, что законодательство о временных переводах, сверхурочных работах и работах в выходные и нерабочие праздничные дни претерпело существенные изменения по сравнению с первоначальной редакцией 2001 года именно в связи с использованием указанных возможностей в чрезвычайных условиях.

По верному замечанию Л. Ю. Бугрова, ТК РФ в редакции 2006 года отказался от переводов по производственной необходимости и вместо них ввел в действие переводы, вызванные чрезвычайными обстоятельствами (ч. 2 ст. 72.2). «Теперь только эти переводы, – отмечает автор, – в российском трудовом праве допускаются в порядке исключения без письменного согласия работника» [1, с. 3–5].

К таким же результатам привели изменения ст. 99 ТК РФ, посвященной сверхурочным работам, с одной только разницей, что законодательство было ужесточено по отношению к работникам. Если первоначальная редакция ст. 99 ТК РФ не позволяла привлекать работников к сверхурочным работам без их согласия ни при каких обстоятельствах, то

редакция 2006 года это сделала это возможным в некоторых случаях, причем не только в период введения чрезвычайного положения, но и при наличии чрезвычайных обстоятельств, а также при производстве работ, необходимых для предотвращения катастрофы, производственной аварии либо устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия, и при производстве общественно необходимых работ по устранению разного рода непредвиденных обстоятельств.

Аналогичные изменения коснулись и ст. 113 ТК РФ, регламентирующей привлечение работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни.

Возвращаясь к содержанию ч. 2 ст. 72.2 ТК РФ, отметим, что возможность временного перевода работников на другую работу без их согласия вообще не ставится в зависимость от введения чрезвычайного положения. Более того, в указанной норме термин «чрезвычайный» не используется вовсе. Анализ данной нормы в соотношении с положениями Закона о чрезвычайном положении и Закона о защите населения позволил сделать несколько выводов.

В соответствии с ч. 2 ст. 72.2 ТК РФ временный перевод работника без его согласия возможен, помимо прочего, при несчастных случаях на производстве. Вместе с тем ни Закон о чрезвычайном положении, ни Закон о защите населения, ни запрещающая принудительный труд ст. 4 ТК РФ не относят к чрезвычайным обстоятельствам несчастные случаи на производстве. Напротив, речь идет об обстоятельствах, которые либо влекут человеческие жертвы, либо связаны с благополучием всего населения или его части. Подпункт «д» п. 2 ст. 2 Конвенции МОТ № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда» также указанные обстоятельства для перевода работника на другую работу не содержит.

Конституция предполагает возможным ограничение прав человека и гражданина исключительно федеральным законом (ч. 3 ст. 55). Считаем, что данную норму нужно понимать таким образом, что подобные ограничения должны быть четко зафиксированы в законе, а их применение не может зависеть от усмотрения субъектов правоотношений.

Примером обоснованного установления ограничений прав гражданина следует при-

знать предусмотренный ст. 413 ТК РФ запрет забастовок. Статья четко определяет, что запрещается проводить забастовки на основании ч. 3 ст. 55 Конституции в строго установленных случаях. Дополнительное правовое регулирование при этом не требуется. Работодатель своим волеизъявлением также не может влиять на ситуацию, а поэтому и злоупотреблений с его стороны быть не может. В то же время решение о временном переводе работника на другую работу, допустим, для предотвращения производственной аварии принимается работодателем субъективно. Он решает, требуется ли такой перевод и на какой срок. Работодатель, мотивируя свои решения заботой о благополучии населения или угрозой несчастного случая на производстве, свободно использует временные переводы в случае отсутствия основных работников, привлекает работников к работе в выходные дни, не предпринимая при этом никаких усилий по плановой замене отсутствующих работников.

Отметим, что Закон о защите населения предполагает привлечение граждан к участию в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ (абз. 6 ст. 19). Профилактическими мерами, по нашему мнению, должны заниматься соответствующие государственные и муниципальные структуры либо специально обученные люди в рамках конкретной организации. В частности закон устанавливает для работодателя высокие требования по соблюдению режима безопасного труда на предприятии и его повышенную административную ответственность в данной сфере [2, с. 25–28].

Сказанное позволяет сделать несколько заключений.

Во-первых, необходимо разграничить возможность использования обязательного труда в случаях введения чрезвычайного положения и при отсутствии такового. В период введения чрезвычайного положения полагаем допустимым временно переводить работников

на другую работу, привлекать их к сверхурочной работе и работе в выходные и нерабочие праздничные дни как для ликвидации последствий, так и в целях предотвращения катастроф, аварий и т.д. Если чрезвычайное положение не введено, то заставлять работников выполнять не обусловленную трудовым договором работу или работать сверхурочно (в выходные дни) можно, на наш взгляд, только в целях ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств, но не для их предотвращения.

Во-вторых, перечень чрезвычайных обстоятельств, указанных в ст. 72.2, 99, 113 ТК РФ, необходимо привести в соответствие с аналогичным перечнем, закрепленным в нормах международного права, Конституции РФ, Законе о чрезвычайном положении и Законе о защите населения. В частности, из него нужно исключить несчастные случаи на производстве, возможность уничтожения или порчи имущества работодателя, государственного или муниципального имущества и другие случаи, не предусмотренные вышеуказанными нормативными правовыми актами.

#### *Литература*

1. Бугров, Л. Ю. История и общие современные правила переводов на другую работу / Л. Ю. Бугров // Трудовое право в России и за рубежом. – 2011. – № 4. – С. 2–16.
2. Дацко, Н. П. Административная ответственность за нарушение норм по охране труда как способ профилактики производственных аварий / Н. П. Дацко // Проблемы права. – 2016. – № 4. – С. 25–28.
3. Шафиков, А. М. К вопросу о социальных последствиях радиационных инцидентов на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча (краткий историко-правовой абрис) / А. М. Шафиков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2013. – Т. 13. – № 1. – С. 74–76.

**Сагандыков Михаил Сергеевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового, социального права и правоповедения, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: mss\_lawyer@mail.ru.

*Статья поступила в редакцию 12 июня 2017 г.*

## CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PROTECTION OF CITIZENS' RIGHTS IN EMERGENCY SITUATIONS: LABOR LAW ASPECT

**M. S. Sagandykov**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The issues of restrictions on the labor rights of citizens in the case of a state of emergency or emergency situation are being investigated. It is established that the current legislation distinguishes between legal regimes associated with the introduction of a state of emergency and its absence, despite the existence of an emergency situation. The labor activity in emergency situations is temporary, like the emergency itself, and is therefore realized through temporary transfers of workers to other jobs, as well as involving citizens in overtime work and work on weekends and non-working holidays. It was concluded that it is necessary to differentiate the possibility of using compulsory labor in cases of introduction of a state of emergency and in the absence of such a state of emergency. Also, the list of emergency circumstances specified in Articles 72.2, 99, 113 of the LC RF should be brought into line with a similar list, enshrined in the norms of international law, the Constitution of the Russian Federation and federal legislation. In particular, from this list it is necessary to exclude accidents at work, the possibility of destruction or damage to the property of the employer, state or municipal property and other cases not provided for by the above regulatory legal acts.

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation, emergency circumstances, labor rights, temporary transfers, forced labor.*

### References

1. Bugrov L. Ju. [History and general modern rules for transfers to another job]. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom [The Labor Law in Russia and Abroad]*, 2011, no. 3, pp. 2–16. (in Russ.)
2. Datsko N. P. [Administrative liability for violation of labor protection standards as a way of preventing industrial accidents]. *Problemy prava [Problems of law]*, 2016, no. 4, pp. 25–28. (in Russ.)
3. Shafikov A. M. [On the social consequences of radiation incidents at the Mayak production association and the discharge of radioactive waste into the Techa River (a short historical and legal outline)]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo»* [Bulletin of the South Ural State University. Series Law], 2013, vol. 13, no. 1, pp. 74–76. (in Russ.)

**Michail Sergeevich Sagandykov** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Labour, Social Law and Jurisprudence Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: mss\_lawyer@mail.ru.

*Received 12 June 2017.*

### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Сагандыков, М. С. Конституционные основы защиты прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций: трудовая правовая аспекты / М. С. Сагандыков // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 3. – С. 44–48. DOI: 10.14529/law170308.

### FOR CITATION

Sagandykov M. S. Constitutional principles of protection of citizens' rights in emergency situations: labor law aspect. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 3, pp. 44–48. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170308.