

АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА В РОССИИ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

Татьяна МАЛЕВА

Казалось бы, законодатель, рассмотревший 17 апреля этого года законопроект об альтернативной гражданской службе в первом чтении, ответил утвердительно на вынесенный в заголовок брифинга вопрос, присягнув на верность Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой» (ст. 59).

Между тем вопрос «быть или не быть?» отнюдь не риторический.

Во-первых, в российской Конституции немало статей, которые являются лишь «протоколом о намерениях», а не руководством к действию. Это, например, конституционно закрепленное положение о том, что Российская Федерация является социальным государством, в то время как ни определения, ни тем более механизмов реализации этой амбициозной декларации по-прежнему нет. В этом отношении ничто не мешало идее гражданской альтернативной службы (далее — АГС) продолжать ждать своего часа неопределенное время.

Во-вторых, напряженный фон, на котором разворачивается принятие закона, и сохранение серьезных противоречий в понимании ключевых проблем различными политическими силами, участвующими в этом процессе, способны посеять сомнения в ценности принимаемого закона. Сюда в первую очередь следует отнести требование доказательно-

сти убеждений гражданина, выбравшего АГС, и срок ее прохождения, который в законопроекте определен в четыре года, т. е. вдвое больше, чем для армейской службы.

И наконец, третье — принятие закона еще не означает, что он будет работоспособным. Отсутствие внятных и продуманных регламентов реализации любой идеи способно лишь дискредитировать ее и не решить, а создать новый клубок проблем. Это в полной мере относится и к введению альтернативной гражданской службы.

Попытаемся вкратце взглянуть на проблему АГС с разных ракурсов.

Ракурс исторический

Даже некоторым участникам дискуссии малоизвестен тот факт, что введение альтернативной гражданской службы в России — отнюдь не новация, а скорее реставрация давнишних российских политических традиций. Освобождение от военной службы по религиозным убеждениям было введено в России еще в XVIII в. при Екатерине II в отношении, например, переселенцев из Пруссии — менонитов, которые помимо общих протестантских ценностей проповедовали пацифизм и отказ от любых клятв включая присягу. Со временем эта льгота была распространена на духоборов, молокан, евангелистов, баптистов и членов некоторых других религиозных общин. Отказывались от военной службы и последователи учения Льва Толстого. Правда, реальная история АГС в Российской империи складывалась небезоблачно. Например, во время Первой мировой войны «отказники» стали испытывать го-

нения со стороны официальных властей, столкнувшихся с массовыми проявлениями пацифизма населения.

Любопытно, что большевики признали право на АГС специальным декретом от 23 января 1918 г. «Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям». Институт АГС просуществовал в СССР до 1939 г. Его отмена была мотивирована тем, что за предыдущие два года ни одно лицо не заявляло отказа от службы в армии по убеждениям. В том же году был принят закон «О всеобщей воинской повинности», который юридически отменил АГС в СССР.

Табу с этой темы было снято в конце 80-х годов. В 1991 г. в Конституцию была внесена статья о возможности замены военной службы на альтернативные гражданские обязанности. Однако непосредственно стартом процесса общественной дискуссии по вопросам АГС можно считать 1992 г. — год подготовки первого законопроекта об альтернативной гражданской службе в России.

Эта дискуссия продолжалась ровно десять лет и носила напряженный и драматический характер. Достаточно напомнить, что однажды, в декабре 1994 г., законопроект «Об альтернативной гражданской службе» был принят Государственной думой в первом чтении, однако отклонен во втором. В 1998 г. Дума вновь отклонила доработанный проект и окончательно сняла его с рассмотрения.

17 апреля 2002 г. состоялось первое слушание нового законопроекта, внесенного правительством, в Государственной думе. Однако предшествовавшие этому политические коллизии гарантий его принятия не дают.

Ракурс социологический

Не будем умалчивать — дебаты по поводу идеи об АГС происходят на фоне резкого падения авторитета силовых структур в глазах населения, роста политической напряженности вокруг вооруженных сил и стремления значительной части молодежи уклониться от военной службы как непрестижного вида деятельности, в последние годы сопряженного с опасностями. Так, по данным недавно проведенного ВЦИОМом опроса 1200 юношей, лишь 12% изъявили желание и готовность идти в армию по призыву, 23% согласились бы на это без особой охоты, 19% подчинились бы призыву с крайним нежеланием и 9% относятся к призыву со страхом, отвращением и ожиданием всего самого плохого.

Отсюда понятен глубинный, содержательный конфликт, сопровождающий принятие закона: общественные и гражданские организации, лоббирующие идею АГС, настаивают на религиозных и идеологических мотивах отказа от во-

инской службы, в то время как их оппоненты в лице силовых структур видят в АГС механизм уклонения от призыва в армию. Проблема «уклонистов» давно стала головной болью для Министерства обороны. Там видят прямую связь между введением АГС и снижением обороноспособности страны.

По неофициальным данным, например, Союза комитетов солдатских матерей, число «отказников» в настоящее время составляет 30—40 тыс. человек. Есть и более масштабные прогнозы — 100 тыс. человек, которые (при общей цифре призыва 340 тыс. по данным Минобороны) представляются неоправданно завышенными. При этом утверждается, что подавляющее большинство из них готовы проходить АГС. Однако в это верится с трудом.

Во-первых, вряд ли столь значительное число молодых россиян глубоко проникнуто идеями пацифизма, скорее это массовое проявление недоверия к институту военной службы, что отнюдь не одно и то же.

Во-вторых, хорошо известен социологический феномен принципиальных различий между намерениями людей и их конкретными действиями (классический пример: подавляющее большинство пришлового населения Крайнего Севера — до 70% — сообщает о желании покинуть регион, в то время как практические действия предпринимают не более 10%). Поддержка идеи АГС на этапе общественной дискуссии никак не означает, что в момент реального выбора эти молодые люди поступят на гражданскую службу.

В-третьих, нельзя не обратить внимание на тот факт, что родители относятся к армейской службе с гораздо большим драматизмом, чем сами будущие призывники. Например, в рамках уже упоминавшегося опроса ВЦИОМа со страхом и отвращением к призыву относятся 9% молодых людей и 28% родителей. Таким образом, солдатские матери явно преувеличивают потенциальную численность «альтернативщиков», под которыми они понимают не убежденных пацифистов, а детей, убежденных родителями в опасности армейской службы.

В действительности же молодежь призывного возраста состоит из нескольких групп: намеренных служить по призыву; имеющих отсрочку в связи с учебой, по семейным обстоятельствам и пр.; освобожденных от призыва; сторонников АГС по убеждениям; «уклонистов». Интрига в том, что последняя группа постарается избежать как военной, так и гражданской службы. Об этом, в частности, свидетельствуют результаты другого обследования по проблемам АГС, проведенного Институтом молодежи (см. табл.).

Не новость, что установки молодежи значительно дифференцированы в зависимости от социального статуса се-

Ответы на вопрос «Если бы у Вас был свободный выбор, что бы Вы предпочли?», %

Вариант ответа	Молодежь	Родители
Воинскую службу	24	21
Альтернативную службу	28	38
Ни то, ни другое	36	31
Затруднились ответить	12	10

мей, уровня образования родителей, наконец, от места жительства. Для сельской молодежи и молодежи из провинции служба в армии — не просто обязанность, а механизм социализации и даже вертикальной социальной мобильности. Они вырываются за пределы стагнирующих социумов и рассматривают армию как возможность получения профессии, социальной информации и социального опыта. Для молодых людей столиц и мегаполисов армейская служба не только малопrestижна и опасна, она откладывает доступ к получению образования, замедляет профессиональный и карьерный рост. Так, в Москве юношей, предпочитающих воинскую службу, не более 10%, а желающих служить «альтернативно» — 36%. И того, и другого постарались бы избежать 40% (примечательно, что еще более весома последняя группа в С.-Петербурге — 47%).

Из этого следуют по меньшей мере два вывода. Политический вывод состоит в том, что бессмысленно и непродуктивно пытаться решить на основе введения АГС две принципиально разные проблемы — с одной стороны, предоставить политическую свободу выбора для граждан с определенным типом мировоззрения, с другой стороны, легализовать установки значительной части молодых россиян на уклонение от воинской повинности. Другой вывод состоит в том, что в настоящее время никто из участников процесса не имеет сколько-нибудь обоснованных представлений о масштабах будущей АГС и не может реалистично определить численность потенциальных «альтернативщиков». Этот вывод имеет прямое отношение к экономическому аспекту проблемы.

Ракурс трудовой и экономической

В отличие от общественных организаций, обеспокоенных проблемой прав человека, и от военных ведомств, отстаивающих обороноспособность страны, цена вопроса — забота экономического блока правительства. Эта проблема по существу вообще находится на обочине развернувшейся дискуссии. Между тем существует целый ряд вопросов, от решения которых во многом зависит будущая судьба АГС в России.

Каков рынок труда для будущих АГС-служащих? Какие рабочие места, не требующие специальных навыков и квалификации, может предложить им государство? Как определить их общественную полезность?

Сегодня образ «альтернативщика» в массовом общественном сознании — это санитар в провинциальной больнице, выполняющий тяжелую и непрестижную работу, в отношении которой нет свободного предложения на рынке труда (или оно ограничено и не покрывает потребностей системы здравоохранения). Однако если альтернативная служба примет действительно массовый характер, одной этой позицией не обойтись. Перечень рабочих мест для АГС может быть расширен за счет социальных учреждений (детские приюты и дома, дома престарелых, инвалидов и пр.), предприятий жилищно-коммунального хозяйства, ремонтно-строительных, дорожных, экологических работ и др. Зарубежная практика предлагает более широкий спектр рабочих мест включая пожарные службы и охрану общественного порядка.

Вторая сторона вопроса — каковы трудовые регламенты занятости лиц, проходящих АГС? Каким образом должны регулироваться их взаимоотношения с работодателем и другими агентами рынка труда? Какова продолжительность рабочего времени? Свободного времени? Наконец, каков размер заработной платы на этих рабочих местах? Новый Трудовой кодекс, вступивший в силу в феврале 2000 г., не рассчитан на специфику трудовых отношений в рамках АГС. Отсутствие ответов на эти вопросы поставит в тупик и работодателей, и службы занятости, которые, судя по всему, будут курировать АГС, и в конечном счете самих работников, выбравших этот экзотический с точки зрения трудового права вид занятости.

Третий блок вопросов связан с расходами государственного бюджета. Их величина зависит от принципа экстерриториальности, на котором в процессе подготовки закона настаивали военные ведомства. Если удастся решить вопрос о занятости альтернативщиков на локальных рынках труда, это не потребует дополнительных финансовых ресурсов, связанных с их перемещением в другие регионы, обеспечением их жильем, питанием и пр. В случае экстерриториальности значительных расходов не избежать. По приблизительным оценкам затраты госбюджета на одного АГС-служащего находятся в диапазоне от 9 до 74 тыс. руб. в год — разница, безусловно, принципиальная. Похоже, что экстерриториальность введет госбюджет в убыток. По-видимому, этот аргумент должен сыграть решающую роль в дискуссии по поводу места прохождения АГС.

Но этот аргумент не единственный. Хорошо известно, что ни минимальная заработная плата, ни даже оплата на уровне прожиточного минимума в России не обеспечивает стандарты уровня жизни. Стратегией экономического поведения для большинства российских домохозяйств являются внутрисемейные трансферты. Индивид, вырванный из состава семьи и семейного бюджета, находится в принципиально иных экономических условиях по сравнению с членом домохозяйства. В этих условиях государству не избежать дополнительных расходов, связанных с поддержанием уровня жизни АГС-служащих, вне зависимости от того, какую конкретно форму примут эти расходы и на кого они будут возложены (дополнительная оплата или социальное пособие; финансирование из федерального бюджета или местного и пр.).

Решение этих вопросов не просто связано с конкретными регламентами прохождения АГС. От них зависит ответ не только на ключевой вопрос «быть или не быть АГС?», но и на другой — «какой быть АГС?». Станет ли она тяжелым бременем для государства, которое спровоцирует нежелание органов государственной власти поддерживать эту систему и даже заблокировать ее введение? Или сформируется новый сегмент на рынке труда, позволяющий восполнить существующие лакуны и дефицит рабочей силы на тяжелых, не требующих высокой квалификации работах? Наконец, главный экономический аргумент в пользу АГС в том, что реальным различием между солдатом и АГС-служащим является отношение к производимому ВВП. При равных затратах на их содержание «альтернативщики» участвуют в производстве национального ВВП, который, в частности, может быть использован в целях обороноспособности страны.

Ракурс политический (вместо заключения)

У идеи АГС есть горячие поклонники. Это общественные организации, некоторые религиозные общины, наконец, это значительные по масштабам группы молодежи. Несмотря на то, что все они формулируют свои цели в терминах политических свобод, все же следует признать, что интересы и внутренние мотивации этих участников не всегда совпадают. Одни обеспокоены соблюдением и развитием конституционных прав и свобод включая право исповедовать любую религию, а также иметь и распространять иные убеждения, другие стремятся уберечь молодое поколение от опасностей и стрессов армейской службы.

В то же время у АГС есть и серьезные оппоненты. Это прежде всего силовые структуры и оборонные ведомства. Их задача — не допустить сокращения численности Вооруженных сил.

Стратегическая же цель российского общества — нахождение баланса интересов этих политических сил. Общество проиграет, если закон об АГС действительно будет обслуживать интересы «уклонистов» и работать против укрепления у молодых россиян чувства ответственности и долга перед страной. Общество проиграет, если идея АГС не получит реального воплощения. Общество выиграет лишь в том случае, если с введением закона об АГС в России станет на одну политическую свободу больше.

Однако до этого еще далеко. Во многом успех зависит от того, удастся ли перевести дальнейшую дискуссию из идеологического русла в плоскость реальных решений и практических регламентов.

Татьяна Малева является сопредседателем программы «Экономическая и социальная политика в переходный период» (другие сопредседатели — Андерс Ослунд и Евгений Гавриленков). В центре внимания этой программы находятся анализ текущей экономической ситуации в России и исследования по социально-экономическим проблемам в постсоветском пространстве, таким, как бедность, смертность населения, безработица и реформа государственной службы.

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ
Россия, 103009, Москва
Тверская ул., 16/2

Тел.: (095) 935-8904 • Факс: (095) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru • <http://www.carnegie.ru>



CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE
1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036, USA

Tel.: (202) 483-7600 • Fax: (202) 483-1840

E-mail: carnegie@ceip.org • <http://www.ceip.org>