

АЛЬТЕРНАТИВНАЯ СЛУЖБА И СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

К. В. Стволыгин

Государственный институт управления и социальных технологий БГУ, г. Минск
konstvol@mail.ru

Анализируются история и перспективы взаимодействия альтернативной службы и социального обслуживания населения. Показаны возможные проблемы в рамках данного взаимодействия в Республике Беларусь, приведены рекомендации по их разрешению.

The paper analyzes the history and prospects of interaction of alternative service and social service. Showing possible problems in the framework of cooperation in the Republic of Belarus, are recommendations for their resolution.

Ключевые слова: альтернативная служба; социальное обслуживание; конституция; обязанность.

Keywords: alternative service; social services; constitution; duty.

Введение. С 1 июля 2016 г. вступают в силу основные положения Закона Республики Беларусь «Об альтернативной службе». В числе приоритетных мест прохождения данной службы в Законе указаны организации здравоохранения и социальной сферы. Таким образом, на повестку дня выдвигается ряд вопросов, связанных с перспективами использования труда граждан, выполняющих обязанности альтернативной службы, в целях социального обслуживания населения. Решение данных вопросов представляется эффективным только при условии всестороннего изучения и анализа зарубежного и отечественного опыта организации альтернативной службы.

С конца 80-гг. XX в. право граждан на отказ от воинской повинности и замену ее альтернативной службой в большинстве западных стран рассматривают как важнейший показатель уровня развития демократии. Альтернативная служба – это особый вид государственной-

службы, заменяющий обязательную военную службу гражданам, имеющим убеждения, несовместимые с прохождением этой службы. Термину «альтернативная служба» соответствуют термины «альтернативная гражданская служба», «трудовая служба», «вневоинсковая служба», «гражданская служба» и т. п., применяемые в различных странах. В 1990-е гг. около 70 стран мира комплектовали свои армии способом обязательного призыва. Из них более чем в 20 странах была узаконена альтернативная служба. В число этих стран входили Германия, Франция, Италия, Австрия, Бельгия, Испания, Швеция, Польша, Венгрия, Чехия, Латвия, Украина и др. Список стран, где действует институт альтернативной службы, постоянно пополняется. Так, в России с 1 января 2004 г. вступил в действие Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», а в Республике Беларусь соответствующий закон принят 4 июня 2015 г.

В странах, где узаконена альтернативная служба, она направлена преимущественно на решение проблем социального обеспечения населения (в законодательной базе Республики Беларусь используется термин «социальное обслуживание»). Неслучайно во многих европейских странах альтернативная служба находится в ведении министерств, отвечающих за сферы труда и социальной защиты населения.

Показательным примером может служить Германия, где был накоплен значительный опыт организации альтернативной службы. В 1961 г., через пять лет после введения воинской повинности, в Германии в соответствии с конституцией этой страны была введена альтернативная служба. В 1961 г. право проходить эту службу получили всего 340 человек. На конец XX в. в Германии число военнообязанных, заявивших об отказе от военной службы, составляло 130 тыс. человек. Для граждан, желающих проходить альтернативную службу, было создано 170 тыс. рабочих мест, в том числе 40 тыс. рабочих мест являлись резервными. Преимущественно признание в качестве мест прохождения альтернативной службы в Германии получили больницы, службы спасения, приюты для престарелых и инвалидов, мобильные социальные службы и т. д. [1]. Поучительными являются и примеры прохождения альтернативной службы молодыми немцами в странах СНГ. В России в начале 1990-х гг. приступили к реализации российско-германского проекта по организации работы альтернативщиков из Германии в сфере социальной помощи престарелым – жертвам сталинских репрессий в Москве. Схожие примеры имели место и в Беларуси. Так, в 2001 г. девять молодых людей из Германии проходили в Минске альтернативную

службу и ухаживали за детьми-инвалидами, помогали людям с ограниченными умственными возможностями.

Своеобразными были подходы к организации альтернативной службы во Франции. К примеру, в отличие от других стран денег за службу не платили, давая альтернативщикам лишь небольшие суммы на карманные расходы. Часто им приходилось уезжать за пределы Франции и трудиться, например, в Африке, в бывших французских колониях.

Сейчас значимой видится тенденция, характерная для ряда развитых в экономическом отношении западных стран, – сокращение общей численности граждан, проходящих альтернативную службу. Связано это с сокращением числа граждан, призываемых на военную службу на основе всеобщей воинской обязанности, и увеличением числа лиц, проходящих военную службу на контрактной основе, т. е. добровольно. Так, во Франции завершён переход на контрактную систему комплектования вооружённых сил, что привело к упразднению института альтернативной службы.

Проблема введения альтернативной гражданской службы не нова и для нашего государства. В Российской империи за сектой меннонитов официально признавалось право на отказ от воинской повинности вследствие религиозных убеждений. При этом военная служба, начиная с 1874 г., заменялась другой гражданской обязанностью [4, с. 57]. Временное правительство России объявило амнистию для лиц, осуждённых за отказ брать в руки оружие из-за своих убеждений, идейный отказ от военной службы перестал квалифицироваться как преступление. В Советском государстве практика замены воинской повинности другой гражданской обязанностью по религиозным убеждениям граждан существовала юридически с 1919 по 1939 г., а фактически эта практика была свернута в самом начале 1930-х гг. [2, с. 97–98]. Анализ отечественного опыта альтернативной службы демонстрирует, что её прохождение было тесно связано с оказанием социальной помощи населению. Устав о воинской повинности 1874 г. одним из мест прохождения альтернативной службы меннонитами определял нестроевые должности при госпиталях [4, с. 57]. Декрет Совета народных комиссаров «Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям» от 4 января 1919 г. местом прохождения альтернативной службы определял «преимущественно заразные госпитали».

Современный процесс реализации права граждан на отказ по убеждениям от воинской повинности, введения института альтернативной службы, призванной заменить военную службу, в разных странах

имеет свою специфику и подчас сопровождается рядом существенных затруднений. Несвоевременное преодоление этих затруднений неизбежно ведет к снижению эффективности данного процесса. Особенно это характерно для ряда стран Содружества Независимых Государств (СНГ). К примеру, на постсоветском пространстве возникла так называемая «азиатская модель» альтернативной службы (Кыргызстан, Узбекистан) [3, с. 5]. В рамках этой модели управление альтернативной службой осуществляется военным министерством и его структурами на местах; на альтернативную службу, как правило, направляются либо по «семейным обстоятельствам» призывники из незащищенных слоев населения (выходцы из многодетных семей и т. п.), либо в качестве наказания (судимые лица); альтернативщики ограничиваются в своих гражданских правах.

Модельный закон СНГ «Об альтернативной (вневоинской) службе», принятый на XIV пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 14–11 от 16 октября 1999 г.), по сути, базируется именно на «азиатской модели» альтернативной службы и существенно отличается от соответствующего международного стандарта. Основное отличие состоит в том, что право на освобождение от военной службы и направление на альтернативную службу предоставляется призывникам не столько по убеждениям, сколько по различным социальным критериям. Из 11 оснований Модельного закона, дающих право на прохождение альтернативной (вневоинской) службы (ст. 2), только одно связано с убеждениями гражданина. Именно связано, так как сами убеждения в этом основании не упоминаются вообще. Речь идет исключительно о членстве в зарегистрированной в установленном законом порядке религиозной организации, вероучение и устав которой не допускают пользование оружием и службу в вооруженных силах. Восемь оснований закона, дающих право на прохождение альтернативной службы, связаны с семейным положением призывника [3, с. 5–6].

С учетом схожести систем комплектования вооруженных сил, менталитета и достаточно позднего введения институтов альтернативной службы (Государственная дума Российской Федерации приняла Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» 28 июня 2002 г., в юридическую силу он вступил только с 1 января 2004 г.) в Беларуси и России российский опыт практического использования института альтернативной службы представляет для нас особый интерес.

Начиная с 2004 г. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации ежегодно перед началом весеннего призыва издает приказ об утверждении специальностей для прохождения альтернативной гражданской службы. Так, в 2015 г. в перечень вошли 61 рабочая профессия и 65 должностей. В 2015 г. в Минтруд с просьбой направить граждан для прохождения альтернативной гражданской службы обратились 816 госучреждений. Больше всего их в Самарской области – 75. Традиционно велик спрос на медицинских работников: нужны, например, врачи общей практики, психологи, ассистенты в операционных и перевязочных. Местами прохождения альтернативной гражданской службы становятся и учреждения, которые связаны с оказанием населению социально-реабилитационных услуг. Это вполне объяснимо: к примеру, служба санитарями в больницах и госпиталях не требует особой квалификации, эти должности часто остаются вакантными в силу малой оплаты и тяжелого труда. В то же время работа на этих должностях требует максимального гуманизма и исключает всяческое насилие.

Вместе с тем зарубежный и российский опыт использования института альтернативной гражданской службы наглядно демонстрирует ряд возможных проблем. Так, в Германии увеличение числа военно-служащих-контрактников привело к неизбежному сокращению обязательного призыва и, соответственно, к резкому сокращению числа граждан, проходящих альтернативную службу. Возникли проблемы с комплектованием рабочих мест, выделенных для альтернативщиков, в том числе и в сфере социального обслуживания населения. В Российской Федерации за 11 лет существования альтернативной гражданской службы в общей сложности было подано 8 тыс. заявок от призывников на ее прохождение, а удовлетворено около 7 тыс., т. е. примерно 700 потенциальных кандидатов на прохождение альтернативной службы ежегодно. С учетом того, что функционирование института альтернативной службы требует определенных материальных затрат, встает вопрос о его рентабельности при такой численности альтернативщиков. Отметим одну немаловажную особенность российской модели альтернативной гражданской службы, отличающую ее от белорусской модели, – право на прохождение этой службы в России предоставляется как по религиозным, так и по другим убеждениям (философским, этическим), несовместимым с несением военной службы, в том числе и по политическим убеждениям. Сопоставление приведенных выше данных о численности альтернативщиков в Германии и России, особенно если

учесть падение престижа воинской службы, начавшееся после распада СССР, заставляет искать ответ на вопрос о столь незначительном числе граждан, претендующих на прохождение альтернативной службы. Ряд специалистов, особенно из числа правозащитников, объясняют данное обстоятельство существенным превышением сроков альтернативной службы относительно военной службы по призыву.

Приведенные выше факты требуют рассмотрения, последующего решения актуальной и крайне сложной проблемы, связанной с освобождением граждан вследствие убеждений от военной службы и заменой ее службой альтернативной. Таковой проблемой является проблема соблюдения на практике важнейшего принципа организации современной альтернативной службы – принципа паритета. Данный принцип предполагает уравнивание альтернативной службы по тяготам и лишениям, связанным с ее прохождением, со службой военной. При этом особенно важно, чтобы альтернативная служба по своей форме и по содержанию не являлась наказанием для граждан за их убеждения. Нарушение этого принципа в сторону явного облегчения альтернативной службы относительно военной может привести к неуккомплектованности вооруженных сил военнотружущими срочной службы. Если, наоборот, сделать альтернативную службу более тяжелой, чем военная служба, то такой подход может рассматриваться как замаскированная попытка властей или искусственно ограничить количество альтернативщиков, или наказать их за убеждения. К тому же и в том и в другом случае нарушается социальная справедливость.

Выводы. 1. Международные обязательства Республики Беларусь, взятый ею курс на неукоснительное соблюдение прав человека, закрепленный в Конституции, система комплектования белорусских вооруженных сил определяют введение альтернативной службы в нашем государстве.

2. Прохождение альтернативной службы белорусскими гражданами целесообразно осуществлять главным образом в рамках системы социального обслуживания страны.

3. Процесс эффективного введения и становления института альтернативной службы требует неукоснительного соблюдения ряда принципов ее организации, в числе которых – уравнивание военной и альтернативной службы по тяготам и лишениям, связанным с ее прохождением.

Библиографические ссылки

1. Российский вестник «Международная амнистия». 1997. № 7. С. 32–33.
2. *Стволыгин К. В.* Политика освобождения граждан от воинской повинности по религиозным убеждениям в Советском государстве (1918–1939 гг.) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. Минск, 1997.
3. *Стволыгин К. В.* Отказы от военной службы вследствие убеждений в Российской империи. Минск : РИВШ, 2010.
4. Устав о воинской повинности. СПб., 1874.