

В.С. Украинцева*

Конституционное право граждан Российской Федерации на альтернативную гражданскую службу: проблемы реализации

Ситуация с признанием права на альтернативную гражданскую службу в России является, пожалуй, наиболее уникальной и противоречивой. Российское общество неоднозначно относится к введению этой службы. Несмотря на значительное падение престижа военной службы, армия продолжает играть важнейшую роль в жизни общества и пользуется авторитетом, так как традиционно считается, что истинный патриотизм может проявляться только на военной службе и носитель его — воин с оружием в руках.

По своему определению и предназначению альтернативная гражданская служба не связана с военной службой, принятием военной присяги, ношением и применением оружия или непосредственным участием в производстве и обслуживании оружия, боеприпасов и боевой техники. Содержанием данной службы является общественно полезная деятельность, осуществление которой возлагается на гражданина в мирное время.

Альтернативная гражданская служба имеет целью предоставление гражданину возможности исполнения своего конституционного долга перед Отечеством и обществом. Она не является формой умаления его достоинства и не носит характера наказания, унижения чести и достоинства личности.

Впервые Конституцией РСФСР 1978 г.¹ было декларировано, что «каждый гражданин Российской Федерации, убеждениям которого противо-

* Старший преподаватель кафедры конституционного права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, кандидат юридических наук.

¹ Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

речит несение военной службы, имеет право на ее замену выполнением альтернативных гражданских обязанностей в порядке, установленном законом» (ст. 45). Позднее в новой Конституции демократической России (1993 г.) появилась статья, гарантирующая гражданам право на прохождение альтернативной гражданской службы: «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» (ч. 3 ст. 59). Такая же формулировка содержится в ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»².

Таким образом, необходимо было скорейшее принятие Федерального закона, регламентирующего основные положения реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» был принят Государственной Думой 28 июня 2002 г. и одобрен Советом Федерации 10 июля 2002 г.³

С 2002 г., после вступления в силу Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», количество лиц, выбравших её, с каждым годом значительно уменьшается. Так, до 2002 г. желающих пройти альтернативную службу было около 2 000 человек. В 2004 г. альтернативную гражданскую службу выбрало 400 человек, в 2005 г. — всего 257, в 2006 г. из 319 поданных заявлений удовлетворено 275. В 2007 г. такое желание изъявил только 101 человек⁴. На наш взгляд, это связано с дискриминационным характером закона, направленным на то, чтобы сделать альтернативную гражданскую службу максимально непривлекательной для призывников.

Многие статьи и отдельные положения Закона вызывают серьёзные возражения с точки зрения их конституционной и правовой обоснованности, юридической точности и полноты.

Согласно п. 1 ст. 3 Закона на альтернативную гражданскую службу направляются граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет. Это определенная категория граждан:

- которые не пребывают в запасе;
- которые имеют право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой;
- которые лично подали заявление в военный комиссариат о желании заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой;
- в отношении которых призывной комиссией принято соответствующее решение.

На альтернативную гражданскую службу не направляются граждане, которые в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (п. 2 ст. 3 Закона):

- имеют основания для освобождения от призыва на военную службу;
- не подлежат призыву на военную службу;

² СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465 (с изм. на 2006 г.).

³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030 (с изм. на 2006 г.).

⁴ См.: Шавлохова М. Альтернативный гражданский срок // Газета. 2006. 13 дек.

– имеют основания для предоставления отсрочки от призыва на военную службу.

Одним из условий направления граждан на альтернативную гражданскую службу является достижение ими определённого возраста, а именно восемнадцати лет. В связи с достижением вышеуказанного возраста государство имеет право требовать от гражданина совершения действий, направленных на исполнение воинской обязанности в форме прохождения военной службы по призыву, а гражданин имеет право на её замену альтернативной гражданской службой.

Основанием для направления граждан на альтернативную гражданскую службу может быть только решение призывной комиссии о замене военной службы альтернативной гражданской в отношении конкретного гражданина, достигшего совершеннолетия. Это решение правомочно только при наличии волеизъявления гражданина, зафиксированного в его письменном заявлении в военный комиссариат с просьбой заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой.

Согласно Федеральному закону «Об альтернативной гражданской службе» «граждане вправе подать заявление о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в военный комиссариат, где они состоят на воинском учёте, в следующие сроки:

- до 1 апреля – граждане, которые должны быть призваны на военную службу в октябре-декабре текущего года;
- до 1 октября – граждане, которые должны быть призваны на военную службу в апреле-июне следующего года...»

Таким образом, гражданин должен подать заявление еще в несовершеннолетнем возрасте – в 17 лет, за шесть месяцев до наступления времени призыва. Обусловленная обязанность противоречит Конституции РФ, так как ограничивает осуществление права выбора юношей вида службы.

При этом юноша, юридически являющийся недееспособным, должен обосновать свою позицию сначала в заявлении, а затем на призывной комиссии, которую он должен пройти также до достижения совершеннолетия. Согласно ст. 60 Конституции РФ гражданин может самостоятельно осуществлять свои права и обязанности в полном объеме с 18 лет. Этот регламентированный порядок затрудняет свободу и реализацию убеждений тем юношам, кто определяется в своем выборе позднее, чем за шесть месяцев до призыва. Эмансипация в правах возможна, но эмансипация в обязанностях – недопустима.

Статья 11 Закона устанавливает пресекательные сроки, в течение которых гражданин имеет возможность подать заявление о замене военной службы альтернативной гражданской. Желание проходить альтернативную гражданскую службу вместо военной основано на убеждении или вероисповедании, а убеждения, противоречащие военной службе, могут меняться с течением времени. Они могут возникнуть у гражданина в любое время, в том числе и после начала соответствующего призыва, а также и во время прохождения военной службы по призыву. Поэтому, если убеждения являются достаточным основанием для замены военной службы альтернативной гражданской и могут возникнуть в любое время, то подача заявления о предоставлении альтернативной службы не должна быть поставлена в зависимость от указанных в законе сроков. Гражданам, проходящим военную службу по призыву, при возникновении у них пацифи-

стских убеждений необходимо предоставить возможность подать заявление о замене данной службы альтернативной гражданской, а срок нахождения на военной службе также засчитывать в общий срок прохождения альтернативной гражданской службы.

После рассмотрения заявления на заседании призывной комиссии и вынесения указанной комиссией заключения о замене гражданину военной службы по призыву альтернативной гражданской службой закон предусматривает прохождение призывником медицинского освидетельствования, после которого он обязан повторно явиться на заседание призывной комиссии уже для принятия решения о направлении его на альтернативную гражданскую службу, затем – в военный комиссариат для получения предписания с указанием места прохождения альтернативной гражданской службы.

Таким образом, механизм принятия решения о направлении граждан на альтернативную гражданскую службу не лишен противоречий. Законом предусмотрена двухэтапная процедура принятия данного решения. По итогам рассмотрения заявления выносится заключение о замене военной службы по призыву на альтернативную гражданскую. И только после положительного заключения призывной комиссии молодой человек проходит медицинское освидетельствование. На практике складывается такая ситуация, когда призывники, по состоянию здоровья не годные или ограниченно годные к военной службе, соответственно – к альтернативной гражданской, проходят сложную процедуру обоснования своего права на альтернативную гражданскую службу лишь только для того, чтобы впоследствии на медицинском освидетельствовании быть признанными не годными или ограниченно годными к службе. Несомненно, что медицинское освидетельствование должно предшествовать процедуре рассмотрения заявлений о предоставлении альтернативной гражданской службы.

Таким образом, искусственное усложнение процедуры и разделение её на два этапа является абсолютно неоправданным, тем более что заключение и решение о направлении призывника на альтернативную гражданскую службу принимает один и тот же орган – призывная комиссия.

Более того, данная процедура делает невозможной судебную защиту прав призывника. В ст. 15 Закона говорится о том, что решение призывной комиссии об отказе в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской может быть обжаловано гражданином в судебном порядке, но, как следует из ст. 13 Закона, указанное решение выносится на основании заключения призывной комиссии, а возможность обжалования заключения законом не предусмотрена. Согласно п. 7 ст. 12 Закона «гражданин, в отношении которого призывной комиссией принято решение об отказе в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской, подлежит призыву на военную службу в соответствии с Федеральным законом “О воинской обязанности и военной службе”».

Целесообразно процедуру признания права на замену военной альтернативной гражданской службой выстроить по следующей схеме:

- медицинское освидетельствование;
- решение призывной комиссии по существу заявления призывника.

Решение о направлении граждан на альтернативную гражданскую службу, однако, исполняется не призывной комиссией, а военным комиссариатом. Альтернативная гражданская служба по определению являет-

ся гражданской. Военные комиссариаты, главная задача которых – призыв граждан на военную службу, не должны совмещать функции по призыву на военную службу с функциями по направлению на гражданскую. Обоснованным видится предоставление всех полномочий по решению вопросов, связанных с направлением граждан на альтернативную гражданскую службу, призывным комиссиям, которые являются гражданскими структурами и не подведомственны военным комиссариатам. Участие военного комиссариата в процедуре направления граждан на альтернативную гражданскую службу должно ограничиваться участием военного комиссара в заседаниях призывной комиссии, выполнением им функций заместителя председателя призывной комиссии.

Закон однозначно лишает права на альтернативную гражданскую службу граждан, прошедших обучение на военной кафедре и зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера. Подобный подход законодателя кажется вполне логичным: гражданин по собственной воле заключил контракт об обучении по программе подготовки офицеров запаса на военной кафедре при образовательном учреждении и о прохождении военной службы по призыву после получения воинского звания офицера. В подобной ситуации говорить о наличии убеждения, не позволяющего гражданину проходить военную службу, неуместно. Поэтому п. 2 ст. 3 Закона можно было дополнить еще одной категорией граждан, которые не направляются на альтернативную гражданскую службу, – это граждане, прошедшие обучение на военной кафедре и зачисленные в запас с присвоением воинского звания офицера⁵.

В отличие от военной службы, когда обязанности военнослужащими исполняются только в составе военных формирований, альтернативную гражданскую службу граждане могут проходить как в составе формирований, так и индивидуально, а также – в составе отдельных групп. Потому альтернативной гражданской службе не свойственен такой характерный признак военной службы, как коллективный быт, что объясняется различием в целях их учреждения и предназначения. Это соответственно определяет и юридические различия правоотношений, т.е. при альтернативной гражданской службе – трудовые отношения, при военной – военно-служебные отношения⁶.

Граждане проходят альтернативную гражданскую службу в определенных организациях:

- подведомственных федеральным органам исполнительной власти;
- подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в качестве гражданского персонала.

На наш взгляд, недопустимо прохождение гражданами альтернативной гражданской службы в качестве гражданского персонала на военизированных объектах. Так, крайне некорректно направлять граждан, имеющих стойкие пацифистские убеждения, для прохождения альтернативной

⁵ См.: Белов В.К. Служить бы рад... альтернативно лучше. О Федеральном законе от 25 июля 2002 г. «Об альтернативной гражданской службе» // Право в Вооруженных Силах. 2002. № 10. С. 12.

⁶ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об альтернативной гражданской службе» / Под ред. Н.А. Петухова. М., 2003. С. 27.

гражданской службы в учреждения, которые имеют прямое или непосредственное отношение к Вооружённым Силам, другим войскам и воинским формированиям. Такой подход к альтернативной службе фактически лишает её предусмотренного Конституцией РФ гражданского содержания и не учитывает общественных потребностей в решении государственных задач, связанных с недостатком неквалифицированных низкооплачиваемых кадров в системе здравоохранения, социальных службах, других хозяйственных отраслях.

Прохождение альтернативной гражданской службы в качестве гражданского персонала в военных организациях должно осуществляться только по желанию гражданина.

В Законе установлено, что прохождение альтернативной гражданской службы в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, «определяется федеральным законом», который, однако, до настоящего времени не принят. На наш взгляд, данное положение не должно регламентироваться отдельным федеральным законом. Но именно в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, имеются проблемы подбора кадров для выполнения непрестижных, тяжелых, вредных, опасных работ.

Как отмечают специалисты, необходимость распространения сферы альтернативной гражданской службы на уровень муниципальных образований обусловлена прежде всего соображениями экономической целесообразности. По информации о наличии вакантных рабочих мест, которые могут быть использованы для прохождения альтернативной гражданской службы, именно в учреждениях социальной сферы (муниципальные медицинские учреждения, учреждения образования, социальной защиты населения) и жилищно-коммунального хозяйства, подведомственных органам местного самоуправления, наблюдается наибольшая потребность в трудовых ресурсах, дефицит которых в настоящее время является одной из основных причин сложившейся кризисной ситуации в этих отраслях.

Организация альтернативной гражданской службы на местном уровне позволила бы обеспечить существенную экономию средств, поскольку служба в муниципальных образованиях в районе постоянного проживания гражданина не предполагает затрат на жилищное и бытовое обеспечение граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, а также дополнительных расходов на обеспечение безопасности, что неизбежно в случае прохождения службы вне территории постоянного проживания⁷.

Существенным недостатком Закона об альтернативной гражданской службе является преимущественно экстерриториальный принцип распределения альтернативнослужащих, т.е. за пределами территории субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают. Но согласно п. 2 ст. 4 Закона допускается исключение «при невозможности направления граждан для прохождения альтернативной гражданской службы за пределы территорий субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают, граждане в соответствии с решением специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти могут быть направлены для прохождения альтернативной гражданской службы в организации, находящиеся на территориях субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают».

⁷ См.: Рынки труда для альтернативной гражданской службы. М., 2003. С. 60.

Официальные власти «под невозможностью» понимают следующее: семейные обстоятельства, отсутствие жилья на предприятиях. Однако сам факт направления граждан для прохождения альтернативной гражданской службы в организации, находящиеся на территориях субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают, вызывает недовольство Министерства обороны Российской Федерации, считающего экстерриториальность средством уменьшения количества желающих проходить альтернативную гражданскую службу.

Во-первых, в названной норме говорится о территории субъекта Российской Федерации, в котором постоянно проживает гражданин, а вовсе не о месте его жительства. Из этого следует, что направление гражданина для прохождения альтернативной гражданской службы в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором он постоянно проживает, в одном случае может сопровождаться изменением места его жительства, в другом – нет. В равной степени это относится и к случаям направления граждан для прохождения альтернативной гражданской службы за пределы территории субъекта Российской Федерации, в котором они постоянно проживают.

Во-вторых, направление граждан на альтернативную гражданскую службу вне места их жительства не может являться самоцелью, а должно осуществляться только в случаях явно выраженной государственной или общественной в этом потребности, соизмеренной с материальными затратами на обеспечение прохождения альтернативной гражданской службы гражданами вне места их жительства.

В-третьих, указанная норма в силу ее неконкретности (в частности, понятие «при невозможности») может создать реальную угрозу для возникновения и развития коррупции в органах, принимающих решение о месте прохождения альтернативной гражданской службы⁸.

По действующей норме необходимо направлять граждан на альтернативную гражданскую службу в иные регионы, несмотря на наличие отвечающих установленным для этой службы требованиям вакантных рабочих мест в районе их проживания. Следствием этого правила становится необходимость обеспечения альтернативнослужащих бесплатным общением, финансированием их проезда к месту прохождения службы и обратно (за счёт средств федерального бюджета), а также покрытием транспортных расходов при использовании ежегодного оплачиваемого отпуска (за счёт средств работодателя). Это превращает альтернативную гражданскую службу в затратное, экономически бессмысленное предприятие. Заинтересованность организаций в её использовании пропадает. Большинство организаций и предприятий, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы, не имеют возможности организовать размещение и бытовое обслуживание граждан, направленных для прохождения альтернативной гражданской службы.

Кроме того, при экстерриториальности неизбежно возникновение конфликтов, порождаемых помещением граждан молодого возраста в чуждую для них социальную среду, нарушением семейных и личностных связей, трудностями адаптации к новым условиям. Наконец, принцип

⁸ См.: Гаврюшенко П.И., Климаков Л.Л., Прудников А.С. Все об альтернативной гражданской службе: Научно-практ. справочник // СПС «КонсультантПлюс». 2005.

преимущественной экстерриториальности представляется неприемлемым и в силу коррупциогенности законоположения, допускающего произвольные изъятия из общего правила. Решение о возможности оставления гражданина в субъекте Российской Федерации, в котором он проживает, будет приниматься в каждом конкретном случае должностным лицом исходя из субъективных соображений, что чревато злоупотреблениями.

Однако сторонники экстерриториального принципа считают его справедливым, так как при его применении соблюдается принцип равенства тягот военной и альтернативной ей гражданской службы.

Отмена данного принципа насущно необходима, поскольку экономически выгодно оставление альтернативнослужащего в месте его постоянного проживания, где он не утрачивает свои социальные связи за всё время прохождения альтернативной гражданской службы, не изолируется от привычной среды, в которой ему будет легче адаптироваться после окончания службы.

В проектах федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об альтернативной гражданской службе”», находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе РФ, предлагаются разные варианты решения этой проблемы. Так, в одних законопроектах устанавливается прохождение альтернативной гражданской службы по месту жительства граждан, направляемых на эту службу, и лишь при отсутствии вакантных должностей по месту жительства граждане могут быть направлены в другие организации внутри субъекта Российской Федерации либо за его пределы. В других – альтернативная гражданская служба может проходить как по месту жительства, так и за его пределами⁹.

Важным правовым моментом в альтернативной гражданской службе является то, что в основу взаимоотношений работодателя и работника-альтернативнослужащего положены нормы Трудового кодекса РФ.

Первая особенность в регулировании труда альтернативнослужащего заключается в моменте начала работы. Поскольку гражданин направляется для прохождения альтернативной гражданской службы в организации, определяемые по правилам ст. 4 Закона, и началом несения этой службы является день убытия гражданина к месту ее несения, указанный в предписании военного комиссариата, говорить о приеме на работу в строгом смысле этого слова не приходится. Вместе с тем работодатель, к которому гражданин прибыл из военного комиссариата для прохождения альтернативной гражданской службы, обязан заключить с ним срочный трудовой договор на период прохождения службы в этой организации, а также в трехдневный срок уведомить об этом военный комиссариат и федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта РФ, которому подведомственна организация (п. 2 ст. 16 Закона).

На этом этапе выделяется и другая важная особенность: на работодателя, который принимает на работу альтернативнослужащего, возлагается множество контрольных функций, не свойственных классическим трудовым отношениям.

⁹ См.: Зозуля В.В. Правовое обеспечение прохождения альтернативной гражданской службы в государственных природных заповедниках // Закон и армия. 2005. № 4. С. 9.

Гражданин, прибывший в организацию для прохождения альтернативной гражданской службы, обязан представить работодателю как документы, связанные с прохождением службы (например, предписание военкомата), так и документы, которые представляют все граждане при приеме на работу: трудовую книжку, кроме случаев, когда трудовой договор заключается впервые; страховое свидетельство государственного пенсионного страхования (при наличии); документы об образовании, квалификации или владении специальными знаниями (при наличии).

Что касается трудовой функции альтернативнослужащего, то он по большей части будет вынужден соглашаться на ту работу, на которую его направят. В п. 5 ст. 4 Закона, однако, говорится о том, что при определении вида работы, профессии, должности, на которых может быть занят гражданин, направляемый на альтернативную гражданскую службу, и места ее прохождения учитываются образование, специальность, квалификация, опыт предыдущей работы, состояние здоровья, семейное положение гражданина, а также потребность организаций в трудовых ресурсах, однако считать это положение полноценной гарантией, к сожалению, невозможно.

Статья 21 Закона запрещает гражданам, проходящим альтернативную гражданскую службу «совмещать альтернативную гражданскую службу с работой в иных организациях», а также «заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в их предпринимательской деятельности, получать за это вознаграждение и пользоваться социальными гарантиями».

Учитывая, что прохождение альтернативной гражданской службы предполагается, как правило, на низкооплачиваемых работах, наличие указанных запретов представляется необоснованным: важно, чтобы гражданин, проходящий альтернативную гражданскую службу, на месте прохождения этой службы добросовестно выполнял свои должностные обязанности, а вовсе не то, чтобы он был всячески ограничен в возможностях получения дополнительного дохода из других источников.

Принимая во внимание тот факт, что альтернативнослужащему запрещено совмещать альтернативную службу с другой оплачиваемой работой, низкая заработная плата может служить причиной отказа молодого человека от предлагаемого рабочего места. К сожалению, ни Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», ни Положение о порядке прохождения альтернативной гражданской службы не содержат норм, гарантирующих альтернативнослужащему какую-либо денежную компенсацию в случае низкой заработной платы.

Срок трудового договора, заключаемого с альтернативнослужащим, определяется по правилам абз. 10 ст. 59 ТК РФ (выполнение заведомо определенной работы в случаях, когда ее выполнение не может быть определено конкретной датой). Причем срочный трудовой договор заключается в императивном порядке: гражданин, проходящий альтернативную гражданскую службу, не имеет права отказаться от заключения срочного трудового договора (ст. 21 Закона).

С тем чтобы обеспечить действительное прохождение альтернативной гражданской службы, Закон устанавливает перечень случаев, когда те или иные периоды не засчитываются в срок прохождения альтернативной гражданской службы.

К таковым относятся:

- прогулы (отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня);
- время нахождения в дополнительных отпусках, предоставляемых работодателем гражданам, обучающимся в образовательных учреждениях;
- время отбывания уголовного или административного наказания в виде ареста;
- появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Таким образом, при заключении срочного трудового договора невозможно определить конкретную дату окончания прохождения альтернативной гражданской службы.

В связи с особенностями прохождения альтернативной службы право на перевод по собственной инициативе существенно ограничено, точно так же, как и гарантии при переводе, установленные Трудовым кодексом РФ, практически не применяются.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 16 Закона по решению федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах их компетенции граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу в организациях, подведомственных этим органам, могут привлекаться к ликвидации последствий стихийных бедствий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций на территории России. По сути, это временный перевод по производственной необходимости, при котором гарантии по ограничению его продолжительности, порядку оплаты труда не определены, а предусмотренные Трудовым кодексом РФ – не применяются.

Постоянный перевод гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, из одной организации в другую осуществляется по основаниям и в порядке, которые определяются п. 44 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы. Основаниями для такого перевода являются следующие:

- ликвидация организации;
- сокращение штатной численности организации;
- производственная необходимость;
- наличие подтвержденных медицинским заключением противопоказаний для выполнения работы, предусмотренной трудовым договором, и невозможность перевода на другую работу в этой организации;
- наличие подтвержденных медицинским заключением противопоказаний для проживания в местности, где проходит альтернативная гражданская служба;
- иные случаи (по решению Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации).

Решение о таком переводе принимается Федеральной службой по труду и занятости по представлению федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ, которому подведомственна организация.

По общему правилу работодатель обязан соблюдать установленные ограничения по продолжительности рабочего времени граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу и работающих у него.

В Законе закреплено, что «продолжительность рабочего времени граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, а также прави-

ла охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии устанавливаются в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права» (п. 1 ст. 20).

Однако в соответствии с п. 1 ст. 20 Закона, п. 43 Положения федерального органа исполнительной власти либо руководитель органа исполнительной власти субъекта РФ, в подведомственной организации которого гражданин проходит альтернативную гражданскую службу, может определить специальные мероприятия, при участии в которых альтернативнослужащий может быть вынужден исполнять свои трудовые обязанности без ограничения общей продолжительности рабочего времени. Условием такой работы является «необходимость», которая, видимо, также определяется исполнительными органами власти. Реализация права на отдых при такой работе происходит по следующей схеме:

- время исполнения гражданином трудовых обязанностей учитывается работодателем в сутках;
- за каждые трое суток участия в указанных мероприятиях гражданину предоставляется двое суток отдыха;
- отдых предоставляется гражданину, как правило, по окончании этих мероприятий.

Гражданин, проходящий альтернативную гражданскую службу, имеет право на ежегодный оплачиваемый отпуск общей продолжительности. Продолжительность отпуска увеличивается на количество календарных дней, необходимых для проезда к месту использования отпуска и обратно. Альтернативнослужащие имеют право на бесплатный проезд железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом к месту жительства при использовании ежегодного оплачиваемого отпуска и обратно (п. 8 ст. 19 Закона).

Гражданин, проходящий альтернативную гражданскую службу, не вправе прекратить (расторгнуть) срочный трудовой договор по своей инициативе (ст. 21 Закона).

Гражданин подлежит увольнению с альтернативной гражданской службы по следующим причинам:

- по истечении срока альтернативной гражданской службы;
- в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе или ограниченно годным к военной службе;
- в связи с осуществлением им полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также в связи с избранием его депутатом Государственной Думы Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), депутатом представительного органа местного самоуправления, главой муниципального образования и осуществлением указанных полномочий на постоянной основе;
- в связи со вступлением в законную силу приговора суда о назначении гражданину наказания в виде лишения свободы.

В любом случае решение об увольнении гражданина с альтернативной гражданской службы принимается должностными лицами, опреде-

ляемыми руководителем федерального органа исполнительной власти или руководителем органа исполнительной власти субъекта РФ, которому подведомственна организация, где гражданин проходит альтернативную гражданскую службу. И именно это решение является основанием для расторжения работодателем срочного трудового договора с альтернативнослужащим. Работодатель должен произвести соответствующую запись в трудовой книжке увольняемого и выдать ему в день увольнения (последний день работы) трудовую книжку.

Граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, не вправе участвовать в забастовках и иных формах приостановления деятельности организаций (ст. 21 Закона). Однако граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, имеют право на объединение и на вступление в профессиональные союзы для защиты своих трудовых прав, свобод и законных интересов.

Закон гарантирует, что время прохождения гражданином альтернативной гражданской службы засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж и в стаж работы по специальности (п. 2 ст. 19). Это означает, что оно войдет и в страховой стаж для назначения трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁰.

Время прохождения гражданином альтернативной гражданской службы на должностях и по профессиям, которые связаны с выполнением тяжелых работ и работ с вредными и (или) опасными условиями труда, засчитывается в стаж, дающий право на социальные гарантии и компенсации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Пунктом 4 статьи 19 Закона предусмотрена своеобразная гарантия трудоустройства после увольнения с альтернативной гражданской службы: за гражданином, работавшим до направления на альтернативную гражданскую службу в государственной или муниципальной организации, в течение трех месяцев после его увольнения с данной службы сохраняется право поступления на работу в ту же организацию и на ту же должность, а при ее отсутствии — на другую равноценную работу (должность) в той же или с согласия работника другой организации.

Нужно отметить, что положительным моментом является то, что гражданам, проходящим альтернативную гражданскую службу, гарантируется сохранение права на обучение во внерабочее время в образовательных учреждениях по заочной или очно-заочной (вечерней) форме обучения (п. 6 ст. 19 Закона). Например, в 2005 г. четверо граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, закончили высшие учебные заведения, многие из тех, кто не окончил среднюю общеобразовательную школу, продолжают образование в вечерней школе¹¹.

При этом альтернативнослужащим должны предоставляться те социальные гарантии и компенсации, которые предусмотрены Трудовым кодексом РФ для работников, совмещающих работу с обучением. Однако альтернативнослужащим не может быть установлена (установлено)

¹⁰ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920 (с изм. на 2007 г.).

¹¹ См.: *Скородумов В.М.* АГС в России: итоги и проблемы // За демократическую альтернативную гражданскую службу: Вестник коалиции общественных организаций. 2006. № 2/3. С. 11.

сокращенная рабочая неделя (сокращенное рабочее время), как это предусмотрено, например, ч. 4 ст. 173 Трудового кодекса РФ. Так, в соответствии с указанной нормой работникам, обучающимся по заочной и очно-заочной (вечерней) форме обучения в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального образования, на период десяти учебных месяцев перед началом выполнения дипломного проекта (работы) или сдачи государственных экзаменов устанавливается по их желанию рабочая неделя, сокращенная на 7 часов¹².

До внесения изменений в Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» срок альтернативной гражданской службы в 1,75 раза превышал срок военной службы по призыву и составлял 42 месяца; для граждан из числа окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования – 21 месяц, что является самым продолжительным сроком в Европе и СНГ. Столь длительный срок, по нашему мнению, фактически являлся наказанием за убеждения. По Резолюции Европейского парламента от 13 октября 1989 г. гражданская служба не может быть продолжительнее военной более чем в полтора раза.

Срок альтернативной гражданской службы для граждан, проходящих данную службу в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в 1,5 раза превышал установленный Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» срок военной службы по призыву и составлял 36 месяцев, а для граждан, из числа окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования, – 18 (ч. 2 ст. 5).

Согласно Федеральному закону от 6 июля 2006 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву»¹³ с 2007 г. альтернативная гражданская служба для граждан, не имеющих высшего образования и проходящих службу в гражданских организациях, составляла 31,5 месяца и 27 месяцев – для граждан, проходящих службу в организациях военного подчинения. С 2008 г., когда срок военной службы по призыву будет уменьшен до одного года, альтернативная гражданская служба в гражданских организациях независимо от образования альтернативнослужащего будет длиться 21 месяц; а в военных организациях – 18.

Таким образом, срок альтернативной гражданской службы, помимо уровня образования, зависит от того, проходит ли её гражданин в организациях Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов либо нет. Такой подход к дифференциации сроков альтернативной службы вносит неясность: или альтернативная гражданская служба в организациях Вооружённых Сил Российской Федера-

¹² См.: Гвоздицких А. «Альтернативщик» – прежде всего труженик // За демократическую АГС и военную реформу. 2006. № 15/16. С. 27.

¹³ СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3122.

ции, других войск, воинских формирований и органов по определению признаётся более тяжёлой или более почётной, за что её срок и сокращается.

Однако альтернативная гражданская служба в любом случае носит гражданский характер и предполагает одинаковую сложность вне зависимости от места её прохождения. В частности, работа санитаром в гражданском медицинском учреждении по своему характеру практически не отличается от аналогичной работы в военном госпитале. Сокращение сроков альтернативной гражданской службы в зависимости от места её прохождения является необоснованным и нарушает конституционный принцип равенства граждан, избравших альтернативную гражданскую службу.

Альтернативная гражданская служба, если, конечно, не превращать ее в наказание для альтернативнослужащих, может и должна стать, как это демонстрирует опыт Германии, одним из важнейших направлений социальной работы в стране. Будучи одним из способов привлечения человеческих ресурсов в социальную сферу, она призвана выполнять двойную функцию: с одной стороны – это помощь тем, кто не может обслуживать себя сам (больные, дети, инвалиды, пожилые), и с другой – это моральная поддержка самих альтернативнослужащих.

К сожалению, пока еще сложно говорить о том, что данные функции обеспечиваются современным российским законодательством.