



НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

РЫНКИ ТРУДА ДЛЯ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Авторский коллектив:

Малева Т. М. (руководитель проекта), Овчарова Л. Н.,
Пишняк А. И., Синявская О. В., Смирнов С. Н.

Рынки труда для альтернативной гражданской службы

Серия “Научные проекты НИСП — IISP Working Papers”
WP2/2003/01

Оформление: Дмитриев А.Ф.
Корректурa: Толкачева Л.В.

Сдано в набор: 24.01.03. Подписано к печати: 07.02.03
Формат бумаги 60x84 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура «SchoolDI».
Уч.-изд. л. 6,3. Усл. п. л. 6,875. Тираж 300 экз. Заказ № 10

Издательство МГОУ
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10-а,
т. 265-41-63, факс 261-43-62.

Серия “Научные проекты НИСП — IISP Working Papers”
WP2/2003/01

Январь 2003, Москва

Авторский коллектив:

Малева Т. М. (руководитель проекта), Овчарова Л. Н., Пишняк А. И.,
Синявская О. В., Смирнов С. Н.

Серия “Научные проекты НИСП — IISP Working Papers” представляет промежуточные результаты исследований, выполненных в рамках Независимого института социальной политики, либо материалы, заслуживающие немедленного внимания читателей. Задача данной серии – обеспечить читательской аудитории оперативный доступ к исследованиям по актуальным вопросам социальной политики России. Опубликованные материалы отражают личные взгляды авторов и не обязательно совпадают с позицией Независимого института социальной политики. Ваши отклики и комментарии просим направлять авторам работ по электронной почте или почтовому адресу НИСП.

Рынки труда для альтернативной гражданской службы: WP2/2003/01 / Авт. коллектив: Малева Т. М. (руководитель проекта), Овчарова Л. Н., Пишняк А. И., Синявская О. В., Смирнов С. Н.; Независимый институт социальной политики. – М.: “СИГНАЛЬ”, 2003. – 110 с.

ISBN 5-7017-0551-X

Настоящая публикация – результат первого аналитического исследования, посвященного трудовым и экономическим проблемам, связанным с введением в России альтернативной гражданской службы (АГС). В работе приведены оценки спроса и предложения на рынке труда АГС, основанные на методах социологического и экономико-статистического анализа.

ISBN 5-7017-0551-X © Независимый институт социальной политики,
2003

Полная или частичная перепечатка данной публикации возможна только с письменного согласия Независимого института социальной политики. При цитировании ссылка на издание обязательна.

О НЕЗАВИСИМОМ ИНСТИТУТЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Независимый институт социальной политики (НИСП), образованный в 2000 году в форме автономной некоммерческой организации, направлен на поддержку и развитие отечественной науки в социально-экономической сфере. Миссия Института – формирование, развитие, поддержка идей и инициатив, имеющих социальный эффект и предлагающих новые подходы в социальной политике.

Основными задачами НИСП являются:

- проведение и поддержка независимых научных исследований в области социальной политики;
- формирование широкой информационной базы в области анализа социальных процессов;
- организация свободных дискуссий по наиболее острым проблемам современного социального развития и социальной политики в России и в мире.

Институциональная поддержка НИСП осуществляется Фондом Форда.

Более подробные сведения о статусе, приоритетах и направлениях деятельности НИСП, а также другую интересующую Вас информацию Вы сможете найти на сайте НИСП:

<http://www.socpol.ru>

Независимый институт социальной политики

Россия, 125047, Москва,

ул. 1-я Тверская-Ямская., д.16/23, строение 1

Тел./факс: (095) 721-1498,

Эл.почта: info@socpol.ru

Интернет: www.socpol.ru

Содержание

Исследовательский коллектив	5
Введение	6
1. Рынок труда для альтернативной гражданской службы: общие методологические подходы	12
2. Предложение труда: альтернативная гражданская служба в зеркале социологического обследования	15
2.1. Какова численность призыва на армейскую службу?	15
2.2. Почему молодежь не хочет служить в армии?	24
2.3. Армия и АГС: идти или не идти?	29
2.4. Кто пойдет в армию, а кто на АГС? Поселенческие различия	30
2.5. Что знают будущие призывники об АГС?	36
2.6. Будущие АГС-служащие: кто они?	38
2.7. Как российское общество относится к проблеме АГС?	42
2.8. Как потенциальные АГС-служащие мотивируют свой выбор?	44
2.9. Какова численность “призыва” на АГС? Различные сценарии	47
3. Спрос на рынке труда альтернативной гражданской службы: экономико-статистический анализ числа рабочих мест	54
3.1. Требования к характеру рабочих мест для АГС	54
3.2. Информационная база анализа числа вакансий для АГС ..	55
3.3. Обоснование включения предприятий муниципального подчинения в перечень мест для прохождения АГС	57
3.4. Анализ числа и структуры рабочих мест для АГС	61
3.5. АГС глазами работодателей и экспертов служб занятости	70

4. Сколько стоит альтернативная гражданская служба? Оценка расходов государственного бюджета	76
4.1. Порядок финансирования АГС, установленный федеральным законодательством	76
4.2. Основные элементы расходов, связанных с системой АГС ..	77
4.3. Исходные принципы оценки расходов, связанных с системой АГС	79
4.4. Источники информации для расчета расходов, связанных с системой АГС	81
4.5. Расчет величины расходов, связанных с АГС	82
4.6. Обязательные и дополнительные расходы, связанные с АГС	88
4.7. Оценка бюджетных расходов на АГС	89
Заключение	91
Библиография	97
Приложение. Перечень рабочих мест для АГС	98
О Независимом институте социальной политики	110

№	Профессия	Тариф- ный разряд	Вакансий, ед.		заявле- но в ре- гионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02- 30.06.02	
<i>3.4 Прочие специальности</i>					
<u>скорее всего, непригодны для прохождения АГС по квалификацион- ным требованиям</u>					
20	агент страховой		0		1
21	дежурный пульта управления		3		1
22	делопроизводитель		0		1
23	секретарь-машинист		19		2
24	техник		0		1
25	техник по радионави- гации, радиолокации и связи		0		1

Профессии, не вошедшие в список вакансий, потенциально пригодных для прохождения АГС					
№	наименование профессии	тарифный разряд	заявлено в регионах, ед.		
II. Персонал, выполняющий преимущественно инфраструктурные функции в социальном и производственном секторах экономики					
2.2 Работники сферы обслуживания, ЖКХ и т.п.					
не вошли в список из-за высоких квалификационных требований:					
14	пожарный (респираторщик)	4—5	50		7
III. Персонал, выполняющий специальные функции в социальном и производственном секторах экономики					
3.1 Рабочие сельского и лесного хозяйства					
не вошли в список из-за высоких квалификационных требований:					
1	дояр, оператор машинного доения	4—6	138		7
2	мастер-овощевод		11		2
3	охотник	4—5	0		1
3.2 Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства и т.п.					
не вошли в список из-за высоких квалификационных требований:					
5	диспетчер		0		1
6	наладчик станков и технологического оборудования	4—6	14		1
7	слесарь по обслуживанию тепловых сетей	4—5	0		1
8	слесарь-наладчик		17		2
3.3 Операторы, аппаратчики, монтажники, машинисты установок и машин и слесари-сборщики					
не вошли в список из-за высоких квалификационных требований:					
9	водитель, водитель а/м, в т.ч. грузового	4—8	4346		32
10	матрос	4—6	0		1
11	машинист катка самоходного	4—6	0		1
12	машинист экскаватора	4—6	39		4
13	помощник мастера	4—6	10		1

Исследовательский коллектив

Руководитель проекта:

Малева Т.М. — к.э.н., директор Независимого института социальной политики (НИСП)

Исполнители проекта:

Овчарова Л.Н. — к.э.н., директор научных программ Независимого института социальной политики (НИСП)

Синявская О.В. — к.э.н., зам. директора Независимого института социальной политики (НИСП)

Смирнов С.Н. — д.э.н., директор Института социальной политики и социально-экономических программ ГУ-ВШЭ

Пишняк А.И. — координатор научных программ Независимого института социальной политики (НИСП)

В работе также принимали участие:

Косова Л.Б. — к.т.н., директор архивной программы Независимого института социальной политики (НИСП)

Левинсон А.Г. — к.иск.н., руководитель отдела качественных исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ)

Давыдова Н.М. — д.соц.н., Институт комплексных социологических исследований РАН

Введение

Право на альтернативную гражданскую службу гарантировано Конституцией Российской Федерации (РФ): *“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). До последнего времени данное положение относилось к числу статей, которые являлись лишь “протоколом о намерениях”, а не руководством к действию, несмотря на то, что подготовка закона имеет длительную историю.

Введение альтернативной гражданской службы (далее — АГС) воспринимается как серьезная политическая новация, между тем как даже некоторым участникам политической дискуссии, сопровождающей разработку закона, мало известен тот факт, что АГС в России - реставрация давнишних российских политических традиций.

Освобождение от военной службы по религиозным убеждениям было введено в России еще в 18 веке при Екатерине II и, несмотря на некоторые политические коллизии, существовало в течение всего дореволюционного периода. Даже 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 года. 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 СССР “О всеобщей воинской повинности”, который юридически отменил АГС в СССР.

Табу с этой темы было снято в конце 1980-х годов. В 1991 г. в Конституцию была внесена статья о возможности замены военной службы на альтернативные гражданские обязанности. Однако непосредственно стартом общественной дискуссии и законодательного процесса можно считать 1992 г. – год подготовки первого законопроекта об альтернативной гражданской службе в России.

Эта дискуссия продолжалась ровно 10 лет и носила напряженный и драматический характер. Достаточно напомнить, что

№	Профессия	Тарифный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в регионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02	
63	литейщик	2—5	4	0	1
64	машинист (кочегар) котельной, ДЭС	2—6	3	47	2
65	рамщик	3—6	1	5	2
66	вышкомонтажник	2—6	1	0	1
67	оператор сушильного оборудования	3—5	1	0	1
68	оператор ЭВМ	2—4	0	51	1
69	оператор теплового пункта	2—4	0	47	2
70	аппаратчик	2—6	0	21	1
71	машинист насосных установок	2—6	0	21	2
72	обрубщик	1—4	0	21	1
73	вулканизаторщик	2—7	0	10	1
74	оператор водозапорных сооружений	1—3	0	5	1
75	смотритель	3	0	2	1
76	электрик-силовик		0	2	1
77	оператор бетоно-смесителя		0	1	1
78	сборщик	2—4	0	1	1
79	слесарь-сборщик радиоэлектронной аппаратуры и приборов	1—6	0	1	1
	электромеханик по средствам автоматики и приборам технологического оборудования	3—8	0	1	1
80	всего:		894	1 627	
	Малопригодные вакансии, всего:		38 947	31 385	

№	Профессия	Тариф- ный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в ре- гионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02- 30.06.02	
50	изолировщик, изолировщик на гидро- и термоизоляции, огнеупорщик	1—6	0	11	1
51	сборщик железобетонных конструкций	2—4	0	5	1
52	слесарь по сборке металлоконструкций	1—6	0	5	1
53	специалист горного дела		0	3	1
54	слесарь по изготовлению узлов и деталей санитарно-технических систем	2—6	0	2	1
	всего:		36 739	28 515	
3.3 Операторы, аппаратчики, монтажники, машинисты установок и машин и слесари-сборщики					
55	монтажник, автоматчик, монтажник АДС	2—3 (6)	432	141	7
56	кочегар, в т.ч. печи на твердом топливе	2—5	109	312	7
57	стропальщик	2—6	102	17	2
58	машинист (бульдозеров, башенных кранов, катков моторных и др.), бульдозерист, моторист (машинист)	3—6	101	429	10
59	оператор (газовой) котельной, машинист компрессорных установок	2—6	49	322	6
60	машинист котельной установки, котлов	3—7	42	60	4
61	слесарь-сборщик	2—6	42	16	3
62	машинист по стирке (оператор стиральных машин)	2	7	94	5

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.

Хотя наконец после нового трехлетнего цикла дискуссии 28 июня 2002 г. законопроект “Об альтернативной гражданской службе” был одобрен Государственной Думой РФ.

Хотя настоящее исследование Независимого института социальной политики (далее — НИСП) направлено на изучение трудовых и экономических процессов вокруг АГС, авторы с самого начала понимали, что эти процессы находятся под сильнейшим влиянием политических и социальных факторов.

Положение об АГС было внесено в Конституцию РФ наряду с некоторыми другими нормами, характеризующими развитие демократических политических процессов начала 1990-х годов. Для этого этапа было характерным стремление предусмотреть защиту интересов и прав меньшинств. В данном случае таким меньшинством оказывается категория людей, которые по религиозным или иным нравственным убеждениям не считают возможным или иным нравственным убеждениям не считают возможным служить в вооруженных силах или более узко — “брать в руки оружие”, или еще более узко — “употреблять оружие против кого бы то ни было”. Вместе с тем эта категория лиц не имеет в виду противопоставление себя законам, обязательным для прочих граждан. В качестве компромисса между интересами этого меньшинства и требованиями универсального применения базовых законов государства им была адресована норма Конституции об АГС.

В условиях современной России контекст для данной нормы оказывается совсем иным. Конституционная норма об АГС оказывается предметом споров и прений между совсем иными, нежели отмеченные выше, категориями. На протяжении длительного периода с конца 1980-х гг. в обществе (сначала в СССР, затем в РФ) идет дискуссия о судьбе армии и военной реформе. При этом подавляющее большинство участников объединяет признание важной роли армии как государственного института. Однако водораздел в обществе проходит по вопросу о том, как относиться к призыву на армейскую службу в воинские части юношей призывного возраста. Значительная доля граждан России, близкая к подавляющему большинству среди молодых людей призывного возраста и их матерей, выступают против

службы в армии. Это не только политическая отношение к воинской службе, но и позиция, регулирующая практическое поведение населения в отношении призыва в армию. Таким образом, в данном случае мы имеем дело не с позицией меньшинства, а с позицией большинства. Сегодня, напротив, конституционная норма об обязательности призыва всех молодых людей мужского пола как таковая, скорее, защищается меньшинством (военными и ассоциированной с ними частью общества). Тем самым, положение об АГС в России оказывалось в ситуации прямо противоположной по сравнению с Западом. Норма принималась не в интересах меньшинства, но в интересах большинства. Меньшинство же стояло за ее отмену.

Ярко выраженные антиармейские настроения по-прежнему доминируют в отношении общества к институту призыва, что самым непосредственным образом влияет и на отношение к АГС – как в широком гражданском смысле, так и с точки зрения конкретных действий лиц призывного возраста. Какова потенциальная численность АГС-служащих? Сколько молодых людей призывного возраста предпочтут АГС военной службе в армии? Кто эти молодые люди? Каков их социальный портрет? От чего зависят их намерения? Эти вопросы составляют *первый блок проблем*, на решение которых было направлено исследование НИСП.

В течение всего периода подготовки законопроекта фокус дискуссии был направлен на политические, военные, некоторые социальные аспекты проблемы, в то время как экономические и трудовые вопросы продолжают оставаться в тени. Между тем от решения именно этих проблем во многом зависит реальное введение закона в практику и его последующее исполнение. *Второй блок проблем* связан с формированием рынка труда для АГС. 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?

В качестве наиболее очевидной сферы занятости для АГС-служащих в настоящее время рассматриваются позиции младшего обслуживающего персонала в государственных медицинских учреждениях, преимущественно стационаров. Сегодня самый распространенный (и чуть ли не единственный) образ АГС-служащего – это санитар в провинциальной больнице, выполняющий тяжелую и непрестижную работу, в отношении которой

№	Профессия	Тарифный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в регионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02	
43	наладчик оборудования, слесарь по ремонту и обслуживанию систем вентиляции и кондиционирован., электромонтер по обслуживанию электрооборудования электростанций (3 р. и выше)	3—6	0	127	2
44	асфальтировщик	3—4	0	114	1
45	формовщик	2—6	0	41	3
46	слесарь-трубопроводник		0	38	1
47	слесарь по ремонту двигателей, слесарь-судокорпусник	1—6	0	35	3
48	монтажник внутренних санитарно-технических систем и оборудования, санитарно-технических систем оборудования, стальных железобетонных конструкций	2—4 (6)	0	21	1
49	электрослесарь, электрослесарь по ремонту и обслуживанию автоматики и средств измерений электростанций, электрослесарь по ремонту оборудования распределительных устройств, электрослесарь по ремонту электрооборудования электростанций	2—6	0	16	2

№	Профессия	Тариф- ный разряд	Вакансий, ед.		заявле- но в ре- гионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02- 30.06.02	
30	слесарь по контрольно-измерительным приборам и автоматике	2—6	123	39	4
31	слесарь по ремонту оборудования, в т.ч. котельных и пылеприготовительных цехов, тепловых сетей	2—6	103	3	2
32	кондитер	1—6	95	9	4
33	жестянщик, медник, дефектоскопист	2—6	93	122	7
34	кузнец, в т.ч. на молотах и прессах; штамповщик	2—3 (6)	45	37	4
35	аккумуляторщик; слесарь по ремонту подвижного состава, слесарь по ремонту сельскохозяйственных машин и оборудования	1—5	45	18	3
36	газорезчик	1—5	29	6	2
37	шлифовщик	2—6	17	126	3
38	пекарь	2—5	14	200	5
39	слесарь-электромонтажник, слесарь-электрик; монтажник технологического оборудования и связанных с ним конструкций	2—6	12	25	3
40	асфальтобетонщик	1—5	8	4	2
41	такелажник, транспортёрщик	2—5	5	16	3
42	облицовщик-плиточник, печник	2—5	1	233	7

нет свободного предложения на рынке труда или же оно ограничено и не покрывает потребностей системы здравоохранения.

Однако если АГС примет значительные масштабы, совершенно очевидно, что потребуются расширение перечня сфер занятости.

Перечень рабочих мест для АГС может быть расширен за счет социальных учреждений (детские приюты и дома, дома престарелых, инвалидов и пр.). Эти рабочие места, как правило, характеризуются относительно тяжелыми условиями труда и являются непрестижными и малопривлекательными для большей части “традиционных” работников. В то же время общественная потребность в объемах подобных работ возрастает. Старение населения и рост доли одиноких пенсионеров, не включенных в состав домохозяйств, увеличение численности инвалидов по старости и инвалидов с детства, требующих специального ухода, рост числа сирот и безнадзорных детей и др. социально-демографические процессы означают рост ответственности государства по социальной защите данных категорий населения и, в частности, по поддержанию институциональных форм этой защиты – сети домов престарелых, инвалидов, детских домов и пр. учреждений социальной защиты, что требует привлечения определенных объемов рабочей силы. В настоящее время между спросом и предложением в данном секторе рынка труда наблюдается значительный дисбаланс, который вряд ли может быть ликвидирован на традиционном рынке труда, но вполне мог бы стать объектом для АГС.

Подобный же дефицит рабочей силы складывается на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, ремонтно-строительных, дорожных, экологических работ и др. и также может быть восполнен за счет работников, проходящих АГС.

Эти вопросы нуждаются в экспертизе с точки зрения трудовых и социальных аспектов, профессионально-квалификационных параметров и пр.

Третий блок вопросов связан с экономической эффективностью АГС и расходами государственного бюджета. Их величина в значительной мере зависит от принципа экстерриториальности. Согласно Закону, граждане проходят АГС, как правило, за пределами территорий субъектов РФ, в которых они постоянно проживают. На данной норме в процессе подготовки законопроекта настаивали военные ведомства. Если бы удалось решить вопрос о занятости АГС-служащих на локальных рын-

ках труда, очевидно, это не потребовало бы дополнительных финансовых ресурсов, связанных с их перемещением в другие регионы, обеспечением их жильем, питанием и пр. В случае же экстерриториальности этих расходов не избежать.

Решение перечисленных вопросов необходимо, отнюдь, не только с точки зрения конкретных регламентов прохождения АГС. От них зависит ответ на вопрос, станет ли АГС тяжелым бременем для государства, которое спровоцирует нежелание органов государственной власти поддерживать эту систему и даже заблокировать ее реальное введение. Или же благодаря АГС сформируется новый сегмент на рынке труда, позволяющий восполнить существующие лакуны и покрыть дефицит рабочей силы на малопривлекательных, но общественно полезных и социально необходимых работах.

Цель настоящего проекта, выполненного НИСП, заключается в социально-экономической оценке подготовленности рынков труда в Российской Федерации к введению в стране АГС, а также в оценке размеров и распределения возможных финансовых нагрузок между субъектами экономических отношений, возникающих по поводу АГС.

История этого исследования для НИСП уникальна. Оно не было инициировано самим институтом. Это — реакция на вопрос, которым обеспокоена значительная часть общества и власть. Запрос на независимую экспертизу по проблемам рынка труда для АГС поступил практически одновременно от двух субъектов общественно-политического процесса — исполнительной власти и институтов гражданского общества, которые зачастую находятся на противоположных позициях. НИСП, таким образом, выступает в качестве независимого эксперта-участника диалога между различными сторонами общей политической и правовой дискуссии.

Информационной базой исследования послужили:

1. Результаты репрезентативного выборочного обследования лиц призывного возраста, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в апреле 2002 г., в рамках которого было опрошено 1205 мужчин в возрасте 16—28 лет и 401 родителей, имеющих сыновей призывного возраста.
2. Качественные социологические исследования в форме групповых и индивидуальных интервью:

№	Профессия	Тарифный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в регионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02	
16	станочник (токари, слесари, фрезеровщики и др.)	1—6	1 488	4	3
17	электромонтер, в т.ч. по ремонту аппаратуры, релейной защиты и автоматики; по ремонту и обслуживанию электрооборудования; по эксплуатации распределительных сетей	2—6	1 392	571	15
18	каменщик	2—6	1 372	2 352	23
19	токарь, токарь-фрезеровщик, фрезеровщик, строгальщик	2—6	1 252	2 251	20
20	сварщик, электро-сварщик	2—6	986	254	8
21	штукатур-маляр, маляр	1—6	527	1 057	15
22	слесарь по ремонту автомобилей (автослесарь), автоэлектрик	1—6	448	402	8
23	швея	1—6	426	8	4
24	слесарь механосборочных работ	2—6	258	144	4
25	штукатур	2—6	197	143	10
26	кровельщик, в т.ч. мягкой кровли, по рулонным кровлям и по кровлям из штучных материалов	2—5	168	341	8
27	обработчик рыбы	1—5	164	0	1
28	бетонщик, арматурщик	1—5	161	166	6
29	слесарь-инструментальщик, заточник	2—8	159	164	3

№	Профессия	Тариф- ный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в регионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02- 30.06.02	
<i>III. Персонал, выполняющий специальные функции в социальном и производственном секторах экономики (вакансии, мало пригодные для прохождения АГС)</i>					
<i>3.1 Рабочие сельского и лесного хозяйства</i>					
1	механизатор (широкого профиля)	3—6	577	621	8
2	тракторист	2—6	384	287	18
3	животновод	3—6	197	141	7
4	скотник	3—6	62	84	6
5	тракторист-машинист с.-х. производства	1—3	50	0	1
6	вальщик леса	3—6	42	53	5
7	лесник	2—6	2	1	2
8	свиновод	3—6	0	33	3
9	обрубщик сучьев, пиломрамщик	3—4	0	22	2
10	птицевод	2, 4—5	0	1	1
11	чабан	3—6	0	0	1
	всего:		1 314	1 243	
<i>3.2 Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства и т.п.</i>					
12	рабочий различных видов работ, в т.ч. 1-4 разряда	1—6	20 778	13 411	18
13	газосварщик, электрогазосварщик, электро-сварщик ручной варки	1—6	2 900	2 282	30
14	плотник, плотник-столяр, столяр, столяр строительный	2—6	1 932	3 108	29
15	слесарь-ремонтник, в т.ч. технологического, котельного оборудования	2—8	1 541	601	13

- с призывниками, заявившими в официальные инстанции о желании проходить АГС, а также готовыми заявить о таком желании¹;
- старшими школьниками, находящимися на пороге призывного возраста;
- студентами призывного возраста, обучающихся в вузах без военной кафедры;
- работниками районных (межрайонных) военкоматов г. Москвы (охвачено три военкомата в разных районах г. Москвы - Запад, Северо-восток, Юг);
- потенциальными работодателями – работниками медицинских и социальных учреждений как объектов, наиболее очевидно приемлемых для привлечения АГС-служащих.

3. Специальные пилотные обследования рынков труда двух регионов – г. Владимир и Ленинградской области, проведенные НИСП в июле-августе 2002 г.
4. Данные государственных служб занятости о числе и структуре вакансий на локальных рынках труда, собранные в соответствии с методикой, разработанной экспертами НИСП, по 73 регионам России.

Настоящая публикация синтезирует результаты проектов, которые были реализованы благодаря финансовой поддержке Московского общественно-научного фонда (МОНФ) за счет средств, предоставленных Агентством по международному развитию Соединенных Штатов Америки (USAID), и Межрегионального благотворительного фонда “Созидание”. Точка зрения, отраженная авторами в данном издании, может не совпадать с точкой зрения указанных организаций.

Авторы выражают признательность интервьюерам, респондентам и всем другим участникам исследования, благодаря усилиям которых удалось пролить свет на проблему, которая является принципиально новой для современной России как в политическом аспекте, так и с позиций рынка труда.

¹ Часть из них уже состоит в тех или иных отношениях с официальными инстанциями по этому поводу.

I. Рынок труда для альтернативной гражданской службы: общие методологические подходы

Реализация Закона об альтернативной гражданской службе и необходимость разработки основных нормативных документов, регулирующих ее прохождение, в значительной мере зависит от готовности рынка труда предоставить этому сегменту необходимое число рабочих мест, соответствующих, с одной стороны, требованиям Закона, с другой, - профессионально-квалификационным возможностям и навыкам лиц, вступающих на этот сегмент рынка труда.

Общая конфигурация этого рынка в первую очередь определяется основополагающими нормами самого федерального закона "Об альтернативной гражданской службе". Закон определяет ее как "особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемый гражданами взамен военной службы по призыву" (ст.1, п.1). На АГС могут быть направлены граждане мужского пола "в возрасте от 18 до 27 лет, которые не пребывают в запасе, имеют право на замену военной службы по призыву АГС, лично подали заявление" о желании проходить АГС и получили положительное решение призывной комиссии (ст. 3, п. 1). Закон устанавливает жесткие временные рамки для подачи документов о замене военной службы по призыву АГС: заявление с обоснованием причин и обстоятельств подачи ходатайства, а также автобиография и характеристика с места учебы или работы должны быть предоставлены в комиссариат за полгода до начала призыва (ст.11, п.1). Закон не обязывает граждан, решивших заменить военную службу альтернативной, дополнительно подтверждать свои убеждения, однако устанавливает, что эти убеждения должны быть обоснованы как в заявлении гражданина, так и в его выступлении на заседании призывной комиссии (ст.11, п.1; ст. 12, п.2).

Согласно Закону, "граждане проходят АГС, как правило, за пределами территорий субъектов РФ, в которых они постоянно проживают" (ст.4, п. 2), в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти; органами исполнительной власти субъектов РФ. Допускается направле-

№	Профессия	Тарифный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в регионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02	
43	мойщик автомобилей, вагонов	1—3	0	27	2
44	электромонтер охранно-пожарной сигнализации	3—6	0	7	1
45	дежурный стрелочного поста	1—3	0	3	1
46	транспортный рабочий	1—2	0	2	1
47	станционный рабочий	1—2	0	1	1
48	электромеханик линейных сооружений связи и абонентских устройств	3—6	0	1	1
49	электромонтер линейных сооружений телефонной связи и радиотелефонии	3—6	0	1	1
	всего:		545	1277	
<i>2.4. Рабочие сельского и лесного хозяйства низкой квалификации</i>					
50	рабочий сельского хозяйства, растениеводства	1—6	292	130	5
51	рабочий по уходу за животными	1—6	80	56	8
52	рабочий зеленого строительства	1—6	0	228	3
53	подсобный рабочий на подсочке леса, на лесозаготовках	1	0	35	2
54	лесоруб	2—4	0	17	1
55	пастух	1—2	0	0	1
	всего:		372	466	
	"Условные" вакансии, всего:		43 832	51 900	
	"УСЛОВНЫЕ" И "ЧИСТЫЕ" ВАКАНСИИ, ВСЕГО:		52 591	58 274	

№	Профессия	Тариф- ный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в ре- гионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02- 30.06.02	
24	курьер	1	0	17	2
25	землекоп	1—5	0	1	1
26	сортировщик	1—5	0	1	1
27	экспедитор	2	0	1	1
всего:			31 798	39 992	
<i>2.2 Работники сферы обслуживания, ЖКХ и т.п.</i>					
28	слесарь, в т.ч. аварийно-восстановительных работ, по эксплуатации и ремонту газового оборудования; работник ЖКХ	2—6	3 373	4 023	22
29	сантехник, слесарь-сантехник	2—6	2 996	3 609	29
30	рабочий по благоустройству населенных пунктов, садовник, озеленитель	1—2	2 391	554	12
31	электрик	1—6	1 094	795	16
32	повар	2—6	724	556	19
33	кухонный рабочий	2	308	256	16
34	мойщик, мойщик посуды и ампул	1—3	225	241	11
35	парикмахер	3—5	6	21	3
36	портной		0	88	1
37	дезинфектор	2—3	0	10	1
38	рабочий по обслуживанию бани, банщик	1	0	8	2
39	рабочий ритуальных услуг	2	0	4	1
всего:			11 117	10 165	
<i>2.3 Рабочие транспорта и связи и пр.</i>					
40	дорожный рабочий	1—5	434	964	11
41	монтер пути	1—6	82	182	7
42	почтальон	1—3	29	89	4

ние в организации Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований в качестве гражданского персонала. Прохождение АГС в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, не запрещено, но должно регулироваться отдельным федеральным законом, который на настоящий момент еще не разработан (ст. 4, п. 1).

В отношении сроков АГС в законе возобладала позиция, согласно которой относительная “легкость” условий прохождения АГС по сравнению со срочной военной службой должна компенсироваться большей продолжительностью альтернативной службы. Максимальная продолжительность АГС для граждан без высшего образования, проходящих службу в гражданских организациях, составляет 42 месяца. Для лиц с высшим образованием сроки сокращены вдвое – 21 месяц. При прохождении АГС в составе воинских формирований сроки службы сокращаются соответственно до 36 и 18 месяцев.

Лица, направленные на АГС, на весь период прохождения этой службы приобретают особый статус “граждан, проходящих АГС” (ст. 18, п. 2), получают подтверждающие его документы (ст. 18, п. 3). Их трудовая деятельность регламентируется срочным трудовым договором, заключенным на весь период прохождения АГС (ст. 16, п. 2). Статус АГС-служащего предусматривает право на бесплатный проезд к месту прохождения службы, в связи с переводом на новое место АГС, к месту жительства и обратно при использовании ежегодного оплачиваемого отпуска и к месту жительства при увольнении с АГС (ст. 19, п. 8). Транспортные расходы к месту прохождения службы и обратно при увольнении с АГС и в связи с переводом на новое место службы компенсируются за счет федерального бюджета (ст. 19, п. 8). Оплата проезда к месту жительства и обратно при использовании ежегодного оплачиваемого отпуска происходит за счет средств работодателя (ст. 19, п. 8), который также бесплатно обеспечивает АГС-служащих общежитием и, при необходимости, специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты (ст. 20, пп. 3—4).

В самом общем виде рынок труда АГС формируется под влиянием спроса и предложения.

Предложение на рынке труда АГС определяется: (а) численностью лиц, изъявивших желание нести АГС, и (б) нормами Закона об АГС и другими законодательными и релевантными подзаконными актами, регламентирующими порядок прохождения

АГС². Следовательно, предложение труда на рынке АГС будет зависеть, с одной стороны, от распространенности идей АГС и ее привлекательности среди военнообязанной молодежи, а, с другой - от жесткости регламентов призыва на АГС - де-юре и де-факто.

В действительности эти параметры взаимосвязаны. Нормы закона и сложности, возникающие при их реализации, существенно и непосредственно влияют на численность лиц, для которых привлекательна АГС. Например, на сокращение численности желающих нести АГС явно повлияют относительно высокая продолжительность АГС и требование экстерриториальности, закрепленные в Законе. Эти факторы могут существенно сократить предложение труда на рынке труда АГС.

Таким образом, емкость рынка труда для АГС со стороны предложения определяется, прежде всего, *социальными и юридическими факторами*.

Теоретически общий *спрос на рынке труда АГС* определяется числом рабочих мест, соответствующих следующим критериям:

- общественная полезность;
- отсутствие требований высокой квалификации и других профессиональных навыков;
- дефицит предложения на данные рабочие места со стороны “свободного” рынка труда или же относительно низкая цена труда АГС-служащих по сравнению с вольнонаемными работниками.

Емкость рынка труда АГС со стороны спроса определяется преимущественно *экономическими факторами*. Норма Закона, в соответствии с которой работодатель несет определенные финансовые и социальные издержки в связи с привлечением АГС-служащих, может означать снижение интереса значительной части работодателей к данному сегменту рынка труда. В контексте экстерриториальности обеспечение АГС-служащих жильем, оплата проезда в отпуск и пр. сделают этих работников малопривлекательными для работодателя в том случае, если данные вакансии могут быть заполнены предложением на свободном рынке.

Исходя из этих гипотез, попытаемся оценить величину спроса и предложения на рынке труда АГС в России в терминах Закона об альтернативной гражданской службе.

² Это не одно и то же. Возможны случаи, когда лица, выбравшие АГС в противовес воинской службе, не смогли доказать права на такой выбор, и их желание нести АГС осталось не удовлетворено.

№	Профессия	Тарифный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в регионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02	
3	уборщик (+технички)	1—3	5 405	2 347	28
4	разнорабочий	1—2	3 297	1 459	12
5	вахтер, сторож, сторож-вахтер, швейцар	1—2	2 814	2 817	37
6	грузчик	1—2	2 353	3 178	27
7	уборщик производственных и служебных помещений, лестничных клеток	1—2	1 739	2 803	23
8	рабочий строительных профессий	1—6	1 476	191	9
9	рабочий по комплексной уборке, обслуживанию и ремонту зданий и домовладений	1—4	619	365	9
10	лифтер	1—2	365	448	11
11	уборщик мусоропроводов	1	156	111	4
12	гардеробщик	1	64	293	11
13	горничная	1—2	51	52	4
14	рабочий по стирке и ремонту спецодежды	2	31	32	1
15	дежурный	1—4	13	12	2
16	истопник	1	8	11	2
17	прачка	1—2	7	0	1
18	технический работник		6	236	3
19	укладчик деталей и изделий, продуктов консервирования, укладчик-упаковщик, упаковщик кип, упаковщик	1—4	6	7	3
20	чистильщик	1—4	2	1	2
21	рабочий овощной фабрики	2	2	0	1
22	кастелянша	1—2	1	7	2
23	комплектовщик	1—3	0	20	1

Приложение. Перечень рабочих мест для АГС

№	Профессия	Тарифный разряд	Вакансий, ед.		заявлено в регионах, ед.
			на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02	
<i>I. Персонал медицинских и детских учреждений, выполняющий профильные для данных учреждений функции («чистые» вакансии для прохождения АГС)</i>					
1	санитар, санитар-уборщик	1—2	6 743	4 618	53
2	младший медицинский персонал	1—2	909	0	14
3	помощник воспитателя	3	599	1 070	7
4	няня	1	79	139	4
5	социальный работник		70	505	3
6	медицинский регистратор		3	5	2
7	сестра-хозяйка		0	13	2
	всего:		8 403	6 350	
	<i>+ требуют определенной квалификации:</i>				
8	медицинская сестра (мед-брат)		170	2	3
9	лаборант	2—6	124	22	4
10	воспитатель		99	1	2
11	фельдшер		61	0	1
12	педагог-организатор		1	0	1
	всего:		455	25	
	"Чистые" вакансии¹		8 759	6 374	
<i>II. Персонал, выполняющий преимущественно инфраструктурные функции в социальном и производственном секторах экономики («условные» вакансии для прохождения АГС)</i>					
<i>2.1 Неквалифицированные рабочие</i>					
1	подсобный рабочий (в т.ч. подсобный рабочий-грузчик, -дорожный рабочий, - кочегар)	1—2	7 096	18 137	37
2	уборщик территории, дворник и т.д.	1	6 287	7 445	46

¹ Исключая профессию «воспитатель».

2. Предложение труда: альтернативная гражданская служба В зеркале социологического исследования

Какова потенциальная численность лиц, которые в соответствии с законодательными нормами, изложенными в Законе «Об альтернативной гражданской службе», предпочтут выйти на рынок АГС взамен армейской службы? Воспользуемся социологическими инструментами и посмотрим на эту проблему через призму поведенческих установок юношей, подлежащих призыву на воинскую службу. Для этого необходимо:

- выявить поведенческие намерения подлежащих призыву молодых людей относительно прохождения воинской службы и АГС;
- произвести сценарные оценки масштабов АГС;
- определить социальный профиль потенциальных участников АГС;
- проанализировать представления призывников о возможных сферах занятости в рамках АГС;
- установить, какие административные процедуры, регулирующие призыв и прохождение АГС, встречаются пониманию у большинства групп населения, имеющих прямое или косвенное отношение к институту АГС, а какие наталкиваются на непонимание или общественное неприятие.

2.1. Какова численность призыва на армейскую службу?

Оценку численности потенциальных претендентов на АГС начнем с анализа и комментариев по вопросу участия юношей призывного возраста в прохождении срочной воинской службы. Существующие оценки по этому поводу весьма противоречивы и неоднозначны.

Согласно расчетам Людмилы Вахниной, члена Совета Правозащитного центра «Мемориал», около 32-35% юношей призывного возраста проходят срочную воинскую службу. Пред-

Библиография

ставители военного ведомства чаще всего называют цифру 11-13%³. При этом не всегда понятно, о ком идет речь - обо всех юношах призывного возраста или только о тех, кто должен призваться в армию, то есть исключая граждан, имеющих освобождение и отсрочку от армии. Более подробный анализ этих оценок крайне затруднен, поскольку методология этих расчетов просто неизвестна. В частности, следует отметить, что статистика численности лиц, имеющих освобождение или отсрочку от службы в армии, доступна только Министерству обороны РФ.

Мы же остановимся на подробном изложении нашего подхода к оценке потенциальной численности юношей, подлежащих призыву на срочную воинскую службу. Исследование основано на результатах выборочного опроса лиц призывного возраста, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в апреле 2002 г., в рамках которого было опрошено 1205 мужчин в возрасте 16—28 лет и 401 родителей, имеющих сыновей призывного возраста. Объем и структура выборки позволили получить репрезентативные данные по вопросу об отношении населения к институту армейской службы и АГС. Программа опроса позволяет изучить мнения респондентов по широкому кругу вопросов, связанных:

- 1) с отношением юношей к службе в армии;
- 2) намерениями относительно призыва на воинскую службу;
- 3) отношением к альтернативной гражданской службе;
- 4) предпочтениями выбора АГС вместо воинской службы и уклонения от призыва в зависимости от продолжительности и характера АГС.

В табл.1 приведены некоторые результаты выборочного обследования ВЦИОМ.

³ 1) Людмила Вахнина, член Совета Правозащитного центра “Мемориал”. Сколько процентов юношей призываются на военную службу? Аналитическая записка; 2) Газета “Московский комсомолец” от 4 октября 2001 г. Интервью с заместителем начальника Главного мобилизационного управления Генштаба генерал-лейтенантом Василием Смирновым.

1. Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ “Об альтернативной гражданской службе”.
2. Альтернативная гражданская служба в массовых оценках россиян. Отчет об исследовании. / ВЦИОМ. Апрель 2002 г.
3. Альтернативная гражданская служба: прошлое, настоящее, будущее... — М., 2000.
4. “Армия добра”. Информационный бюллетень. / Межрегиональный благотворительный общественный фонд “Созидание”. — № 5 (23), ноябрь-декабрь 2001.
5. Вахнина Л. Сколько процентов юношей призываются на военную службу? Аналитическая записка (неопубл.).
6. Интервью с заместителем начальника Главного мобилизационного управления Генштаба генерал-лейтенантом В. Смирновым. // газета “Московский комсомолец”, 4 октября 2001.
7. Молодежь и проблемы альтернативной гражданской службы / Межрегиональный благотворительный общественный фонд “Созидание” и Научно-исследовательский центр при Институте молодежи. — М., 2001.
8. Неравенство и смертность в России : коллективная монография / Под ред. В. Школьников, Е. Андреева, Т. Малевой; Моск. Центр Карнеги. — М.: Сигналъ, 2000.
9. О практике прохождения альтернативной гражданской службы в Перми и Нижнем Новгороде. Материалы Научно-практической конференции. / Федеральное собрание РФ и Государственная Дума РФ. — М., 2002.
10. Пчелинцев А. В. Право не стрелять. — М.: “Паллада”, 1997.
11. Российский статистический ежегодник: Официальное издание. — М: Госкомстат России, 2001.
12. Экономические модели введения альтернативной гражданской службы в Российской Федерации / Межрегиональный благотворительный общественный фонд “Созидание” и ГУ-ВШЭ. — М., 2001.
13. The New Italian Law on the Conscientious Objection to Military Service. ARCI, Arci Servizio Civile. — Rome, 1998
14. Refusing to Bear Arms. War Resisters’ International. — London, 1998.

ду привлечением АГС-служащих, прибывших из другого региона России, или же традиционных работников, предлагающих свой труд на локальном рынке труда, как показывает наш анализ, нет уверенности, что работодатель предпочтет первое.

Таким образом, балансир лежит именно в плоскости экстерриториальности. Равновесие на рынке труда достижимо при условии прохождения АГС по месту жительства, если в сферу применения АГС наряду с объектами социального обслуживания будут включены и объекты коммунального хозяйства. Заметим, что именно норма об экстерриториальном прохождении АГС сформулирована в Законе не директивно и содержит ссылку “как правило”, создавая тем самым возможности для более свободного применения этой нормы на практике. Именно здесь кроются возможности разрешения противоречий на рынке труда АГС. Воспользовавшись этим “коридором возможностей”, государство сможет решить серьезную проблему, связанную с хроническим дефицитом рабочей силы на общественно полезных и социально значимых работах. Если этот шанс будет проигнорирован, Закону об АГС грозит стать “законом упущенных возможностей”.

Таблица 1

Основные результаты социологического обследования по проблемам АГС (проц. по столбцу)

	Все призывники	В том числе:		
		Крупный город	Малый город	Село
Постараются любыми средствами избежать службы в армии	29,7	38,8	29,7	18,5
Положительно относятся к введению АГС	45,6	65,0	59,5	56,9
Безразличны к АГС	33,2	25,0	27,0	20
Приемлема АГС:				
в службах социальной помощи;	24,6	18,8	19,8	40,0
коммунального хозяйства;	27,0	27,5	28,8	23,1
милиции, пожарных войсках;	49,6	50	56,8	36,9
вспомогательных войсках	34,8	37,5	40,5	21,5
Решение о направлении на АГС должен принимать:				
военкомат;	26,2	21,3	24,3	35,4
местная администрация;	3,5	-	3,6	7,7
службы занятости;	3,1	5,0	1,8	3,1
специально созданные комиссии из военных и гражданских;	23,0	26,3	24,3	6,9
сам призывник	41,4	45,0	43,2	33,8
Контролировать АГС должны:				
военные органы;	34,4	23,8	34,8	47,7
гражданские ведомства;	7,4	16,3	3,6	3,1
комиссия из военных и гражданских;	42,2	47,5	37,8	43,1
местные власти	9,0	8,8	11,7	4,6
Добиться АГС легче, чем уклониться от армии	18,8	15,0	20,7	20,0
Уклониться от армии легче, чем добиться АГС	71,9	76,3	70,3	69,2
На АГС пойдут:				
в связи с моральными убеждениями или вероисповеданием;	14,1	11,3	18,0	10,8
боятся тягот армейской жизни;	37,5	33,8	35,1	46,2
не хотят терять по-глупому время	43,0	51,3	41,4	35,4

продолжение таблицы 1

	Все призывники	В том числе:		
		Крупный город	Малый город	Село
Если будет предоставлена возможность выбора: служба в армии 2 года или 4 года АГС, что Вы (Ваш сын) выберете:				
срочную службу;	60,2	55,0	66,7	55,2
АГС;	23,8	28,8	27,0	12,3
затрудились ответить	16,0	16,3	6,3	32,3
Если будет предоставлена возможность выбора: служба в армии 3 года или 3 года АГС, что Вы (Ваш сын) выберете:				
срочную службу;	40,6	32,5	42,3	47,7
АГС;	43,8	51,3	50,5	23,1
затрудились ответить	15,6	16,3	7,2	29,2

Следует отметить, что опрос проводился в период между первым и вторым чтением законопроекта, когда некоторые его нормы находились в процессе обсуждения, и их окончательная редакция была неясна. В частности, это касается срока прохождения АГС, диапазон которого колебался в различных версиях от 2,5 до 3 лет. В принятой же Государственной Думой версии Закона закреплена более жесткая норма в 42 месяца (3,5 года). В программе обследования вопросы задавались респондентам относительно 3-х или 4-летнего срока. В этой связи выкладки, касающиеся этого и ряда других вопросов, носят приблизительный и оценочный характер.

Поскольку в контексте данного исследования нас, прежде всего, интересуют экономические и организационные аспекты призыва и прохождения АГС, главным объектом внимания стали юноши, подлежащие призыву на воинскую службу. В то же время мнение их родителей и тех, кто уже отслужил в армии, имеет отсрочку или освобождение от службы, также будет приниматься во внимание, поскольку:

- они составляют группу лиц, способных оказывать существенное влияние на принятие призывниками решения относительно всеобщей воинской обязанности;
- эти группы также в значительной мере формируют отношение общества к институту АГС.

иными словами, лишь около 40% претендующих на АГС смогут начать службу.

Как видно, соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС весьма чувствительно к изменению как сфер занятости, так и способам организации АГС. Водоразделом является принцип экстерриториальности. Принципиально важно, что на намерения молодежи обратиться к АГС из двух параметров – продолжительность АГС и место ее прохождения – наибольшей силой обладает второй фактор, то есть принцип экстерриториальности. Даже при увеличении срока службы до 4 лет, но при возможности проходить ее по месту жительства, число кандидатов оказывается существенно больше (54 тыс. чел. или 5 % от числа призывников), чем при меньшем сроке в 3 года, но в другом регионе России (4,2 тыс. чел. или же лишь 0,4 % от численности призыва).

В сегодняшней же редакции тот сегмент рынка, где предложение труда найдет спрос в рамках законодательно установленных норм, по-видимому, будет крайне ограничен. Между тем, маленький рынок труда экономически невыгоден ни одному из его агентов. Очень высокими могут оказаться удельные трансакционные издержки как государственных органов управления (формирование и функционирование комиссий, создание специальных органов и процедур по трудоустройству АГС-служащих, контроль за прохождением АГС и пр.), так и работодателя (жилье, обучение, инструктаж, контроль за рабочим временем и пр.). Хотя оценка дополнительных финансовых ресурсов из консолидированного бюджета на поддержку АГС при столь скромных ее масштабах не является драматической и составляет не более 0,067 % в общих расходах бюджета, следует отметить два важных обстоятельства.

Во-первых, не исключено, что при заработной плате, определенной в размере прожиточного минимума, материальное положение АГС-служащего в реальности будет характеризоваться глубокой бедностью и в той или иной форме (пособие, дотации и пр.) дополнительных расходов на его содержание не избежать. Другими словами, оценка величины расходов на содержание АГС только на основе показателя прожиточного минимума оказывается заниженной.

Во-вторых, все же расходы, которые должен нести работодатель при реализации нормы об экстерриториальности, для него могут оказаться ощутимыми. Во всяком случае, при выборе меж-

готовы занять чуть более 1/2 имеющихся вакансий социальной сферы;

- 3) даже если срок службы останется 4-годовалым, но будет предложено прохождение АГС по месту жительства, желающих служить будет в 3,5 раза больше, чем вакансий;
- 4) в случае же прохождения АГС в течение 3-х лет по месту жительства в сфере социальных услуг будет наблюдаться 6-кратный переизбыток предложения труда призывников.

II. Если пригодными для АГС будут признаны как вакансии в социальной сфере, так и коммунальной, можно ожидать следующие варианты развития ситуации:

- 1) менее 1/5 вакансий социальной и коммунальной сфер будут востребованы для прохождения АГС в случае установления 4-годовалой экстерриториальной службы;
- 2) даже в случае 3-годовалой экстерриториальной службы призывниками АГС заполнится не более 1/3 вакантных мест социальных учреждений и коммунальной сферы;
- 3) при переходе на модель АГС-службы по месту жительства, даже при условии ее длительности 4 года, более 20 % претендентов на АГС не смогут получить рабочего места по причине дефицита вакансий;
- 4) при установлении 3-годовалой АГС по месту жительства можно будет ожидать превышения предложения над числом имеющихся рабочих мест в социальной и коммунальной сферах в 2 раза.

III. Если спектр вакансий АГС будет дополнен профессиями, связанными с такими сферами деятельности, как служба в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции, то:

- 1) желающих проходить АГС в течение 4-х лет экстерриториально будет почти в 5 раз меньше, чем свободных рабочих мест;
- 2) при сокращении срока службы до 3-х лет при том же экстерриториальном варианте претендующих на АГС будет по-прежнему меньше числа вакансий – незанятыми останутся около 2/3 рабочих мест;
- 3) как только будет принят сценарий прохождения службы по месту жительства, даже при 4-годовалой АГС, возникнет дефицит вакансий, и примерно 27 % желающих проходить АГС не смогут получить рабочих мест;
- 4) в случае перехода на 3-годовалую АГС по месту жительства переизбыток предложения труда составит более 150 %,

Оценки контингента потенциальных участников АГС приводятся в поселенческом разрезе (крупный город, малый город, село) с тем, чтобы более детально оценить складывающееся соотношение спроса и предложения на рынке АГС.

Согласно данным проведенного исследования (табл.2, рис.1), среди возрастной когорты юношей 16—28 лет 58% уже отслужили в армии либо подлежат призыву и 42% имеют отсрочку или освобождены от воинской службы.

Таблица 2

Распределение мужчин в возрасте 16—28 лет по социальным группам относительно призыва в армию по данным выборочного обследования (проц. по столбцу)

	Мужчины в возрасте 16-28 лет	Из них проживающие		
		в крупных городах	в малых городах	в селах
Отслужившие в армии или служащие сейчас	33,8	26,6	40,2	34,2
Подлежащие призыву	23,8	20,7	27,0	23,5
Имеют отсрочку	29,0	37,7	21,4	27,8
Полностью освобождены от призыва	13,4	15,0	11,4	14,5
Итого	100	100	100	100

Примечание: здесь призывной возраст составляет 16—28 лет.



Рис. 1. Распределение мужчин призывного возраста по отношению к призыву на воинскую службу

“Основными поставщиками” солдат срочной службы являются малые города, поскольку в них проживает около 40% мужчин призывного возраста, среди которых доля отслуживших или подлежащих призыву составляет 67%, что на 9 проц.п. выше среднероссийского показателя. Следует также отметить, что в малых городах доля тех, кто имеет отсрочку от службы в армии, и тех, кто полностью освобожден от воинской службы, существенно ниже, чем в крупных городах и сельской местности. Особенно весомыми являются поселенческие различия в распределении мужчин призывного возраста, имеющих отсрочку: в малых городах их доля среди мужчин в возрасте 16—28 лет практически в 2 раза ниже, чем в крупных городах. Эти данные ставят под сомнение преобладающее мнение о сельском образе современного призывника.

Обращает на себя внимание и тот факт, что высокая доля освобожденных от призыва наблюдается в крупных городах и сельской местности, а в малых городах она значимо ниже: в пределах допустимой ошибки выборки доля “освобожденцев” одинакова в крупных городах и сельской местности. Если эти данные сопоставить с общими характеристиками здоровья, смертности и ожидаемой продолжительности жизни в России⁴, то они выглядят несколько противоречиво. В частности, демографический анализ показывает, что здоровье населения в сельской местности по ряду причин и параметров хуже, чем у горожан, тем самым логично было бы предположить, что и объективных оснований для освобождения от армии по медицинским причинам на селе больше. Также по России в целом нет сколько-нибудь весомых различий между состоянием здоровья населения в крупных и малых городах.

Зафиксированная же в обследовании ВЦИОМ разница в наблюдаемых показателях, скорее всего, свидетельствует не о существовании объективных дифференцирующих медико-демографических факторов, а о действии различных социальных механизмов, в частности, о более масштабном использовании в крупных городах нелегитимных методов освобождения от армии по состоянию здоровья с целью уклонения от воинской службы. В малых городах, видимо, у призывников нет аналогичных

женных силах и в военных ведомствах, и, во-вторых, что такая точка зрения обосновывается ими как вполне гражданская и патриотическая. Сторонники АГС хотели бы найти в соответствующей конституционной норме и Законе средство выразить эту свою позицию: требование в интересах Отечества создать альтернативу нынешней организации вооруженных сил. Эти люди поддерживают обсуждаемые сейчас в обществе реформы армии и предлагают рассматривать введение АГС в контексте этих реформ как одно из средств оздоровить отношения армии и общества.

Оценивая политическую и социальную цену вопроса о введении АГС в терминах принятого Закона, представляется, что говорить о новой политической свободе граждан России при масштабах АГС в 4,2 тыс. чел. не приходится. С этой точки зрения политический выигрыш от введения АГС сводится к ничтожно малой величине. Оценивая же экономическую цену проблемы, можно сказать, что принятая редакция Закона лишает государство возможности решить целый ряд проблем на рынке труда и в социальной сфере.

Предложение рабочей силы на рынке труда АГС определяется численностью молодых людей призывного возраста, изъявивших желание к замене армейской службы на альтернативную гражданскую службу. Результаты социологического анализа показали, что в условиях относительно жестких норм Закона, установившего высокую продолжительность АГС и предписывающего принцип экстерриториальности, на АГС пойдут лишь те юноши, которые твердо отстаивают свои мировоззренческие или религиозные принципы. Численность этой группы очень невелика и не превышает 4,1 тыс. чел. в год. При этом неизвестно, все ли они пройдут формальности, которые на практике будут сопровождать введение АГС. Тем самым, реальная численность АГС-служащих может оказаться ниже приведенной оценки.

С точки зрения спроса на рынке труда АГС на основе экономико-статистического анализа были получены следующие оценки:

I. Если пригодными для АГС будут признаны вакансии исключительно социальной сферы, то:

- 1) при условии экстерриториального прохождения АГС и продолжительности службы 4 года призывниками будет закрыто менее 1/3 вакансий, имеющихся в социальной сфере;
- 2) при сокращении срока службы до 3-х лет и при том же экстерриториальном ее прохождении призывники будут

⁴ Неравенство и смертность в России: коллективная монография /Под ред. В.Школьникова, Е.Андреева, Т.Малевой; Моск.Центр Карнеги. – М.: СигналЪ, 2000. С.20—23.

зывной комиссии - согласиться на подобную замену. Подобное применение закона об АГС, как ожидают опрошенные эксперты, будет касаться крайне незначительного количества призывников. В этом варианте, конечно, сохраняется возможность заявлять мировому сообществу о наличии в России демократического закона и охране прав религиозных меньшинств. Вместе с тем, движение по этому пути будет означать, что соответствующая конституционная норма и соответствующий закон в реальности никак не используются для решения названного выше узла проблем. Более того, окажутся обманутыми ожидания, появившиеся у части молодых людей, что нынешние законодательная и исполнительная власть, имеющие довольно большой кредит доверия от населения, и в том числе от молодежи, сумеют поставить общенациональные интересы выше интересов военных ведомств.

Второй возможный вариант трактовки Закона в обществе может быть реализован при том понимании буквы и духа Закона, которые отвечают позициям общественного мнения. Речь идет о норме закона (ст. 2), гласящей, что гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случае, если несение военной службы противоречит его *убеждениям*. Законодатель, как видно, допускает возможность, что у лояльных граждан России существуют убеждения, препятствующие несению воинской службы. Настоящим исследованием выявлено существование группы молодых людей, подлежащих призыву, которые не хотят служить в армии именно из-за своих гражданских убеждений. Закон же говорит об убеждениях, которым противоречит несение военной службы вообще. Такие взгляды, как показывает наше исследование, встречаются, но достаточно редко, и не образуют значимой социальной проблемы.

Гораздо более часто встречается принципиальная готовность выполнять свой долг перед обществом в виде несения военной службы, но эта принципиальная готовность сочетается с отказом или острым нежеланием служить в ВС РФ в том их состоянии, которое сложилось сегодня. Известно, что такая позиция формально находит осуждение со стороны военных ведомств и ряда общественных кругов и организаций как позиция эгоистическая, антигосударственная и антипатриотическая.

Между тем, исследованием обнаружено и подтверждено, что, во-первых, сторонники такой точки зрения есть в самих воору-

финансовых возможностей и соответствующих социальных связей, позволяющих реализовать подобные модели отказа от воинской службы. В случае реализации принятого варианта закона привлекательность АГС для “уклонистов” по сравнению со схемами незаконного получения отсрочек и освобождения будет такова, что на АГС взамен нелегитимного уклонения может претендовать от 6 до 2% мужчин призывного возраста, проживающих в крупных городах, что, соответственно, составит от 71 до 24 тыс. человек. Но это, скорее, вопрос будущего, поскольку определенные в законе об АГС институциональные рамки ее регулирования и организации не выглядят привлекательными для потенциальных уклонистов.

Вернемся к вопросу об оценке участия подлежащих призыву юношей в прохождении срочной воинской службы на макроуровне. Для этого можно использовать данные выборочного обследования и информации Госкомстата РФ о половозрастной структуре населения. Согласно данным российского статистического ежегодника, группа мужчин в возрасте 18—26 лет⁵ характеризуется следующим распределением (табл.3):⁶

Таблица 3

Численность мужских возрастных когорт 18–26 лет по РФ в целом

Мужчины в возрасте	Численность, чел.
18 лет	1 200 000
19 лет	1 120 000
20-24	5 471 000
25-26	2 096 000
Итого	9 887 000

Теперь обратимся к данным выборочного обследования юношей призывного возраста, согласно которым из данной возрастной когорты (табл.4):

⁵ Верхняя граница 26 лет означает возрастной предел, в который гражданин может быть призван на армейскую службу и окончить ее в возрасте не старше 28 лет.

⁶ Российский статистический ежегодник: Официальное издание. — М: Госкомстат России, 2001. С. 87—88.

Таблица 4

Оценка структуры мужских возрастных когорт 18—26 лет по отношению к армейской службе⁷ (проц. от численности данной возрастной когорты; чел.)

	% *,**	Численность, чел
Подлежат призыву	11,0	1 087 570
Имеют отсрочку	29,5	2 916 665
Полностью освобождены от призыва	15,7	1 552 259
Уже отслужили или служат сейчас	43,8	4 330 506
ИТОГО:	100,0	9 887 000 ***

Примечания:

* - по данным выборочного обследования;

** - призывной возраст определен 18—26 лет, в связи с чем, доли, приведенные в табл.2, пересчитаны;

*** - по данным Госкомстата

Таким образом, по данным 2001 г., годовой призыв на срочную воинскую службу оценивается на уровне 1087 тыс. чел. без учета тех, кто имеет отсрочку или освобождение. Видимо, именно об этой цифре чаще всего говорят представители военных ведомств.

Обратимся к статистике призыва⁸, в соответствии с которой в 2001 г. было призвано на срочную воинскую службу 382819 юношей или 35,2% от общего числа граждан, подлежащих призыву и не имеющих отсрочки или освобождения. Это означает, что около 65% юношей призывного возраста, не имеющих освобождения или отсрочки, не проходят воинской службы или, другими словами, уклоняются от службы в армии. О чем это говорит? Оставляя за рамками обсуждения патриотический аспект данной проблемы, отметим, что масштабы уклонения от срочной воинской службы таковы, что государство в самой бли-

⁷ Данные табл.4 не совпадают с аналогичными данными из табл.2 по причине того, что рассчитаны для разных возрастных когорт: в табл.2 – для мужчин в возрасте 16—28 лет, а в табл.4 – для мужчин в возрасте 18—26. Большинство юношей в возрасте 16-17 лет относятся к числу тех, кто подлежит призыву, но, достигая 18-летнего возраста, примерно половина из них получает отсрочку, что является главным фактором сокращения доли юношей, подлежащих призыву.

⁸ Людмила Вахнина, член Совета Правозащитного центра “Мемориал”. Сколько процентов юношей призываются на военную службу? Аналитическая записка.

Заключение

Введение АГС в России может рассматриваться в двух ракурсах. С одной стороны, это введение нового элемента политической свободы в контексте закрепленных в Конституции прав граждан страны. С другой стороны, это может принести экономическую выгоду, если рассматривать АГС как институт, компенсирующий дефицит рабочей силы на определенных сегментах рынка труда. С государственной точки зрения логично было бы использовать возможность для сбалансирования этих двух целей.

В политическом отношении исследование показало, что между законом и обществом могут установиться два типа отношений.

Первый тип возникает в том случае, если Закон об АГС будет реализован в принятом виде и будет преследовать две цели: во-первых, удовлетворять международным стандартам, во-вторых, не дать желающим уклониться от службы возможность использовать этот закон.

Исследование показало, что всеми без исключения заинтересованными субъектами Закон об АГС трактуется в контексте сложившегося негативного отношения значительной части общества к призыву в ВС РФ на действительную военную службу. Это отношение есть часть сложного комплекса государственных и общественных проблем, касающихся не только армии, но и поведения молодежи на рынке образования и рынке труда, поддержке молодежью внутренней и внешней политики государства и др.

При этом одна из точек зрения, к которой склоняются представители военных ведомств, часть законодателей и некоторая часть населения, состоит в том, чтобы не дать АГС превратиться в “лазейку для желающих уклониться от воинской службы”. Реализации их намерений будет способствовать применение таких норм закона, как значительное удлинение срока АГС, принцип экстерриториальности, прохождение службы на территории воинских частей и ряда других. В этом же направлении будет действовать трактовка права гражданина на замену военной службы по призыву АГС преимущественно по признаку *вероисповедания*. Как показало исследование, именно по этому основанию все стороны видят наибольшую вероятность для призывника доказать правомерность своих претензий, а для при-

Таблица 25

Бюджеты организации АГС: различные сценарии

Сценарии	Стоимость организации АГС (млн руб.)						% от расходов консолидированного бюджета РФ в 2001г*
	оплата труда АГС-служащих	оплата жилья	начисления на оплату труда	транспортные расходы	расходы на проф. обучение	итоговый бюджет	
Сценарий 1	115,0	5,5	41,2	11,5	3,1	176,3	0,007
Сценарий 2	462,6	22,3	165,6	46,3	12,6	709,4	0,029
Сценарий 3	1 048,4	50,5	375,3	104,9	28,5	1 607,6	0,067

Примечание: **Сценарий 1** - АГС в социальной сфере, **сценарий 2** - АГС в социальной и коммунальной сферах, **сценарий 3** - АГС в социальной, коммунальной сферах, в пожарных частях, милиции.

* *Справочно:* расходы консолидированного бюджета РФ в 2001 г. составили 2 407,5 млрд руб.

житиях и компенсации транспортных расходов для проезда к месту работы.

Полученные результаты являются статистически малозначимым относительно расходов консолидированного бюджета РФ, которые в 2001 г. составили 2 407,5 млрд руб., а также его профицита (соответственно 266,5 млрд руб.). По максимальному сценарию численности АГС-служащих при условии ее длительности сроком 42 мес. и экстерриториальном принципе организации доля расходов на АГС в расходах консолидированного бюджета в 2001 г. могла бы составить всего 0,006 5 %. В случае учета общего бюджета АГС (1 607,7 млн руб.) этот показатель составил бы 0,067 % (табл. 25).

жайшей перспективе столкнется с массовым невыполнением нормы всеобщей воинской обязанности, которая, строго говоря, уже давно перестала быть всеобщей. Механизмы уклонения от армии проникли во все населенные пункты и уже не являются только прерогативой крупных городов, хотя в большей степени распространены именно там.

Моделируя оценку численности юношей призывного возраста и ее соотношение с числом призываемых на срочную воинскую службу, нельзя оставить в стороне вопрос о возрасте, в течение которого возможен призыв на армейскую службу. Обычно оценка численности призыва строится только по данным о численности молодых людей в возрасте 18 лет. Между тем по закону о всеобщей воинской обязанности призывной возраст определен до 28 лет. Согласно данным выборочного обследования ВЦИОМ, эта возрастная группа с, одной стороны, составляет только 19-20% от общей численности подлежащих призыву, с другой стороны, среди 18-летних около 46% подлежат призыву, 45% имеют отсрочку и 11% освобождены от призыва. Большинство юношей, имеющих отсрочку в данный конкретный момент времени (в основном, по причине учебы), в дальнейшем проходят воинскую службу, поэтому в конечном итоге из когорты мужчин 18-28 лет, по данным за 2001 г., 43,8% от их числа служат в армии в настоящий момент или уже отслужили. Другими словами, 11-13% подлежащих призыву не означает, что остальные 87-89% вообще не будут служить в армии. В действительности доля таких лиц составляет 56%.

Остановимся на полученных данных о численности имеющих отсрочку от срочной воинской службы. Представители Министерства обороны РФ активно выступают против системы отсрочек от службы в армии, в которой около 90% связано с обучением в высших и средних специальных учебных заведениях. При введении института АГС военные ведомства ставят вопрос о реформировании правил освобождения от службы в армии. Если предположить, что АГС должна будет частично заменить систему отсрочек и освобождения, то институт АГС должен будет готов принять большое число потенциальных участников, численность которых может измеряться миллионами. Нормы принятого закона об АГС ни финансово, ни организационно не в состоянии регулировать такие потоки на рынке труда. В условиях введения экстерриториального принципа про-

хождения АГС, ограничения сферы ее распространения только на государственные предприятия федерального и регионального уровня подчинения, высокой материальной ответственности работодателя перед АГС-служащими гражданский бюджетный сектор не в состоянии предъявить столь масштабный спрос на труд данной социальной группы. Возможно, что силовые ведомства продвигали принятый вариант закона в надежде возродить через АГС систему строительно-воинских частей, однако данные об уклонении от воинской службы позволяют сделать вывод о не реалистичности такого подхода, особенно в принятых временных рамках срока АГС (1,75 срока срочной воинской службы). Поэтому в дальнейшем все последующие расчеты будут проводиться исходя из предположения, что ныне действующая система освобождения от воинской службы остается неизменной, а контингент потенциальных участников АГС будет формироваться за счет лиц, подлежащих призыву на воинскую службу в соответствии с действующим законодательством.

2.2. Почему молодежь не хочет служить в армии?

Низкий уровень реального участия молодежи в срочной военной службе вынуждает рассматривать вопросы АГС в контексте анализа сложившегося в обществе отношения к армии.

Дискуссия о достоинствах и недостатках российской армии с явным креном в сторону обсуждения недостатков идет уже давно, и в аргументах участвующих сторон трудно найти что-то новое. Одни обвиняют современную молодежь в отсутствии патриотизма, другие вполне аргументированно доказывают, что армия советского образца не соответствует принципам и стандартам демократического общества. Разнообразие мнений по данной проблеме не относится к предмету настоящей работы. Вместе с тем, без понимания мотивов и социо-культурных императивов, формирующих отношение к воинской службе, невозможно получить достоверные прогнозные оценки развития и становления института АГС.

том, что основная их часть все равно была бы произведена работодателями (организациями) в бюджетном секторе экономики при занятии имеющихся вакансий обычными гражданами из числа ищущих работу (включая безработных).

К числу дополнительных бюджетных расходов, которые связаны собственно с системой АГС, относятся два вида расходов:

1. Оплата пребывания граждан, проходящих АГС, в общежитиях по месту прохождения АГС. По нашим расчетам, эти расходы, применительно к условиям 2001 г. могли составить: при прохождении АГС в учреждениях социальной сферы — 5,5 млн руб.; в учреждениях социальной сферы и жилищно-коммунального сектора — 22,3 млн руб.; и при организации АГС в учреждениях социальной сферы, коммунального сектора, вспомогательных войсках, пожарных частях и милиции — 50,6 млн руб.
2. Транспортные расходы, связанные с переездом граждан, проходящих АГС, к месту их постоянного проживания в связи с началом прохождения АГС и ее окончанием (финансируются федеральным бюджетом), а также в связи с использованием ежегодного оплачиваемого отпуска (финансируются собственно организацией, где гражданин проходит АГС). Как уже отмечалось, по нашим расчетам, в 2001 г. они могли составить: 11,5 млн руб. (сценарий 1); 46,3 млн руб. (сценарий 2) и 104,9 млн руб. (сценарий 3).

4.7. Оценка бюджетных расходов на АГС

Суммируя величину каждого из компонентов стоимости организации АГС, получаем величину итогового бюджета АГС (табл. 25).

Таким образом, общий прирост расходов бюджетной системы на финансирование АГС в принятых нами допущениях в 2001 г. мог составить:

- сценарий 1 — 17,0 млн руб.;
- сценарий 2 — 68,6 млн руб.;
- сценарий 3 — 155,5 млн руб.

Эти оценки — предельные, поскольку получены, исходя из допущения, что все граждане, которые могут быть приняты на рабочие места вместо лиц, направленных на них для прохождения АГС, проживают в других регионах и нуждаются в обще-

- Доля АГС-служащих, нуждающихся в профессиональной подготовке (апро)

При определении доли проходящих АГС, нуждающихся в обучении, мы руководствовались информацией о доле граждан, прошедших обучение по направлению ГСЗ, в общей численности снятых с учета безработных. В 2001 г. по отчетным данным она составила 14,6 %.

- Удельная стоимость профессионального обучения АГС-служащего (УСПрОагс)

Средняя стоимость профессионального обучения зарегистрированного безработного была определена на основе анализа бюджета Государственного фонда занятости населения России в последний год его существования (2000 г.). Для этого величина расходов фонда по статье образование (1 558 млн руб.) была разделена на количество безработных, которые были направлены на обучение в течение года (320 754 чел.). Средняя стоимость подготовки составила 4 857 рублей. Эта величина была скорректирована на индекс потребительских цен на образовательные услуги в январе – мае 2001 г., который составил 1,048. Таким образом, было принято, что в 2001 г. соответствующие затраты могли бы составить 5 090 рублей.

4.6. Обязательные и дополнительные расходы, связанные с АГС

В соответствии с текстом федерального закона “Об альтернативной гражданской службе” основная часть рассчитанной нами суммы годовых расходов на систему АГС в стране приходится на расходы работодателей. Согласно ст. 4 данного закона (п. 1), АГС проходит только в организациях, которые подведомственны федеральным органам исполнительной власти, либо органам исполнительной власти субъектов РФ, а прохождение АГС в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, по-видимому, будет установлено специальным федеральным законом. Прохождение АГС в организациях негосударственного сектора экономики не предусмотрено. Следовательно, все расходы, связанные с АГС в России, будут производиться из различных уровней бюджетной системы.

Однако было бы ошибкой относить всю сумму полученных расходов, необходимых для финансирования системы АГС, к дополнительным расходам государственного бюджета. Дело в

Таблица 5.

Отношение к призыву в армию юношей в возрасте 16–28 лет и их родителей⁹ (в проц. от общей численности выделенных групп населения)

	все юноши	из них:				отцы	матери
		подлежат призыву ¹⁰	имеют отсрочку	освобождены от призыва	служат или отслужили		
<i>С какими чувствами Вы пошли бы (послали своих детей) на воинскую службу по призыву</i>							
- охотно	17,9	20,0	12,8	15,8	-	15,6	3,2
- без особого желания	36,0	41,0	37,8	24,6	-	25,5	10,6
- с крайним нежеланием	30,0	27,0	31,4	40,9	-	26,2	35,8
- ожиданием самого плохого	13,5	12,0	15,4	14,6	-	30,5	46,4
- затрудняемся ответить	2,6	-	2,6	4,1	-	2,2	14,0
Итого	100	100	100	100	-	100	100
<i>Как Вы относитесь к службе в армии по призыву</i>							
- каждый мужчина должен пройти армию	33,9	35,2	18,3	18,1	51,8	41,0	18,9
- это долг, который нужно выполнить, даже в ущерб своим интересам	31,2	28,9	34,0	29,2	31,1	35,2	22,9
- это бессмысленное занятие, и нужно постараться ее избежать	29,8	29,7	41,6	49,1	12,9	24,0	48,3
- затрудняюсь ответить	5,1	6,3	6,1	3,5	4,1	2,5	10,0
Итого	100	100	100	100	100	100	100

В первую очередь остановимся на отношении к воинской службе юношей призывного возраста и их родителей (табл.5). Данные свидетельствуют об отсутствии общественного консенсуса по данному вопросу. Если ориентироваться на психологические ощущения (вопрос “С какими чувствами Вы пойдете служить в армию?”), то среди молодых людей призывного возраста не наблюдается преобладания ни крайних позитивных, ни явно

⁹ Когда речь идет о родителях, то приводятся оценки их ощущений относительно возможного призыва сынов в армию.

¹⁰ Поскольку в дальнейшем будет показано, что возраст существенно влияет на отношение к воинской службе, в данном случае учтены только те, кто уже достиг призывного возраста, то есть 18–28 лет.

негативных оценок по поводу призыва в армию. С той или иной долей нежелания, но все же пойдут служить в армию 66%. Среди подлежащих призыву доля крайне позитивных оценок в 2,5 раза превышает крайне негативные. Ощущения родителей в большей степени смещены в сторону отрицательных эмоций, особенно у матерей.

Что касается одобряемого обществом поведения мужчин призывного возраста (табл.5), то они несколько отличаются от закономерностей эмоциональных ощущений. Как отметили авторы отчета ВЦИОМ¹¹, по отношению к службе в армии респонденты призывного возраста разделились на три практически равные по размеру группы:

- те, кто воспроизводят ценностные базовые установки советского времени, основанные на культе героизма и самопожертвования (“каждый мужчина должен пройти армию”), – 33,9%;
- те, кто не воспринимают армию, как геройство и мужественность, а рассматривают службу в ней в контексте долга (“долг, который нужно выполнить”), – 31,2%;
- противники службы по воинскому призыву (“армия - бессмысленное и опасное занятие, и нужно постараться ее избежать”) – 29,8%.

Обращают на себя внимание весьма значительные противоречия в оценках родителей. На фоне ценностных установок самих респондентов призывного возраста мнение их отцов смещено (и существенно!) в сторону оценок героизма, мужественности и долга. Матери же, напротив, в большей степени склонны рассматривать армию как бессмысленное и опасное дело. Объяснить это можно рядом причин, прежде всего, сложившимся в обществе распределением мужских и женских ролей. Позиция юношей кажется более близкой к позиции “отеческой”, чем “материнской”. Но если проанализировать, как она меняется с возрастом, то можно увидеть, что не все так однозначно. Поддержка позиции “каждый настоящий мужчина должен пройти службу в армии” максимальна в 16 лет и падает по мере приближения призывного возраста. Среди девятнадцатилетних это мнение разделяет уже *вдвое* меньше молодых людей. Как только призыв в армию становится реальностью, половина призывников избавляется от желания доказывать свою мужественность

¹¹ Альтернативная гражданская служба в массовых оценках россиян. Отчет об исследовании. ВЦИОМ. Апрель 2002 г.

По данным статистического сборника “Сфера услуг в России”, в 1999 г. средняя себестоимость перевозок пассажиров и средняя доходная ставка от перевозок пассажиров железнодорожным транспортом, который выбран нами в качестве базового, составили соответственно 242 и 90 коп. в расчете за 10 пассажиро-километров. Это означает, что потребитель должен был оплатить перевозчику не менее 3,32 руб. в расчете за 10 пассажиро-километров. В 2000 г. индекс потребительских цен на услуги пассажирского транспорта составил 1,348, а в январе – мае 2001 г. - 1,141. Исходя из этого, данная величина увеличится соответственно до 5,11 руб. В расчете на 1 км пути стоимость составит – 0,51руб.

Д. Расходы на оплату профессионального обучения граждан, которые направлены для прохождения АГС

Таблица 24

Расчет расходов на профессиональное обучение АГС-служащих

Расчет расходов на профессиональное обучение АГС-служащих	Величина расходов на обучение АГС-служащих (млн.руб)		
	Сценарий 1	Сценарий 2 (АГС в социальной и коммунальной сферах)	Сценарий 3 (АГС в социальной, коммунальной сферах, в пожарных частях, милиции)
ПрО-агс=Чагс*апро*УСПрОагс	3,1	12,6	28,5
где:	значения показателей		
Чагс - численность АГС-служащих (тыс.чел)	4,2	16,9	38,3
апро - доля АГС-служащих, нуждающихся в профессиональной подготовке	0,146		
УСПрОагс - удельная стоимость профессионального обучения АГС-служащего (руб/чел)	5 090		

Примечание: Сценарий 1 - АГС в социальной сфере, сценарий 2 - АГС в социальной и коммунальной сферах, сценарий 3 - АГС в социальной, коммунальной сферах, в пожарных частях, милиции

Таблица 23

Расчет транспортных расходов АГС-служащих

Показатели	Транспортные расходы на АГС-служащих (млн руб.)		
	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
$\text{Трагс} = \text{Чанс} * \text{КПагс} * \text{Рагс} * \text{УСанс}$	11,5	46,3	104,9
где:	значения показателей		
Чанс - численность АГС-служащих (тыс. чел.)	4,2	16,9	38,3
КПагс - среднее количество транспортных перемещений АГС-служащего за год	2,3		
Рагс - средний радиус переезда АГС-служащего (км)	2 331		
УСанс - удельная стоимость транспортировки пассажира транспортом общего пользования (руб./км)	0,51		

Примечание: **Сценарий 1** - АГС в социальной сфере, **сценарий 2** - АГС в социальной и коммунальной сферах, **сценарий 3** - АГС в социальной, коммунальной сферах, в пожарных частях, милиции

– *Среднее количество транспортных перемещений граждан, которые проходят АГС (КПагс).*

Данный показатель определяется, исходя из средней продолжительности АГС и нормативов предоставления проходящим АГС отпусков. Допустив, что основная часть призванных АГС будет служить 42 мес., то есть 3,5 года, тогда минимальное количество транспортных перемещений служащего составит 8 (в т. ч. 2 – для проезда к месту прохождения АГС и обратно к месту постоянного жительства после ее завершения и 6 – при использовании права на очередной отпуск). В годовом исчислении получаем в среднем 2,3 поездки.

– *Средний радиус переезда граждан, проходящих АГС (Рагс).*

Согласно экспертным оценкам, в настоящее время средний радиус переезда граждан, проходящих АГС, будет составлять порядка 2 331 км.

– *Удельная стоимость (цена) транспортировки пассажира транспортом общего пользования (УСанс).*

испытанием армией. Доля носителей этого стереотипа вновь возрастает по мере удаления от “опасного” возраста и достигает максимума к 24 годам, когда служба в армии (или возможность туда попасть) уже позади.

Подобную метаморфозу, но в обратном направлении, переживает и желание “откосить” от армии. Пока до призыва еще несколько лет, желание любыми средствами избежать призыва еще не очень велико. Но оно начинает возрастать по мере приближения к призывному возрасту и падать после того, как опасный рубеж пройден. Кроме того, к моменту призыва доля не определившихся с ответом в этом вопросе минимальная.

Причины, по которым совершается массовый отказ (или массовое неприятие) службы в рядах Вооруженных Сил РФ (далее – ВС РФ), можно разделить на несколько групп.

Часть причин может быть описана достаточно четко самими субъектами такого мнения. Это касается, прежде всего, так называемой “дедовщины” или по терминологии, используемой армейским офицерами, неуставных взаимоотношений. Практика угнетения, эксплуатации и физического подавления, принуждения, унижения и издевательств со стороны одного “призыва” по отношению к более “молодому” воспроизводится в рядах ВС РФ в течение всего описываемого периода, и свидетельств угасания этого процесса нет. Этот феномен широко известен в обществе и выдвигается как причина номер один или номер два, из-за которой молодые люди (или их родители) не хотят участвовать в исполнении конституционного долга.

Сопряженными с вопросом о дедовщине оказываются другие причины, выдвигаемые общественностью как резоны против армейской службы. Они касаются унижений и плохого обращения с призывниками со стороны сержантского и офицерского состава. Далее они затрагивают плохие условия содержания – плохое питание, условия проживания и пр. Эти обстоятельства в глазах общества имеют общую причину – деградацию и коррупцию как младших, так и старших командиров. Раскрадывание имущества и продовольствия, эксплуатация призывников, принуждение к работам, которые не связаны с боевой учебой и даже самообеспечением армии, — все это известно в обществе из рассказов отслуживших и играет резко негативную роль в формировании отношения к службе в армии.

Еще одна группа мотивов, занимающая первое-второе места в формировании негативного отношения к службе в воору-

женных силах, связана с участием армии в действиях в так называемых “горячих точках”, прежде всего, в Чечне. Внутри этой группы существует несколько мотивов.

Первый может быть назван страхом за собственную жизнь и здоровье. Потерять их в ходе боевых действий многим представляется вероятным.

Второй мотив заключается в нежелании брать на себя моральную ответственность за действия и поведение российской армии в этих местах. Мотивы переплетаются, когда молодые люди говорят: “Не знаешь, за что отдавать жизнь”.

Первую и вторую группы объединяет общее положение, что здесь фигурирует нежелание служить в *такой* армии, армии, которая находится в *таком* состоянии и участвует в *таких* действиях. При этом принципиального отказа от воинской службы как таковой нет. С убежденностью и искренностью, степень которой установить нельзя, носители такой позиции говорят, что в армии, не имеющей этих дефектов и не участвующей в таких операциях, они считают возможным и должным служить.

Подобная позиция не связана, как видим, ни с пацифизмом, ни со стремлением не участвовать в насилии, не говоря уж о том, что она не связана с теми или иными религиозными убеждениями. Считать ли такую позицию нравственной, считать ли такие мотивы отказа от службы “убеждениями” – вопрос весьма дискуссионный. Можно, однако, с достаточной уверенностью предположить, что в массовом порядке такие доводы не будут рассматриваться соответствующими комиссиями как достаточные для направления на АГС. А если предположить иное, что их сочтут достаточными, то будет иметь место та самая ситуация, о которой предупреждают противники АГС и любых других “ослаблений” - тогда “будет некому служить”.

Кроме этих мотивов, в последнее время весьма широкое распространение получил еще один: служба в армии – потерянное время. Два года в молодости – слишком большой срок, чтобы я согласился его отдать, заявляют молодые люди. Закон о воинской службе требует от них, по их оценке, слишком много. Таким людям не годится и АГС, если ее продолжительность равна армейской службе, не говоря о большей продолжительности. Но таких людей может заинтересовать предложение о сокращении срока действительной службы до 9 месяцев.

Расчет начислений на оплату труда АГС-служащих

Показатели	Начисления на оплату труда АГС-служащих (млн руб.)		
	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
НЗПанс = СТ * Зпагс	41,2	165,6	375,3
где:	значения показателей		
Зпагс - размер месячной заработной платы АГС-служащих (млн руб.)	115,0	462,6	1 048,4
СТ - страхового тариф, начисляемый работодателями (%)	35,8		

Примечание: **Сценарий 1** - АГС в социальной сфере, **сценарий 2** - АГС в социальной и коммунальной сферах, **сценарий 3** - АГС в социальной, коммунальной сферах, в пожарных частях, милиции

В. Оценка стоимости обеспечения АГС-служащих жильем

Еще один немаловажный вопрос - обеспечение служащих АГС жильем. Если согласиться с тем, что структура расходов на АГС при экстерриториальном принципе аналогична структуре расходов прожиточного минимума, то ежегодные расходы учреждений, где граждане проходят АГС, на оплату общежитий (жилищно-коммунальных услуг) для служащих составит: **ЗПагс – 0,954*Зпагс** (табл. 22):

Таблица 22

Стоимость обеспечения АГС-служащих жильем

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
оплата жилья АГС-служащих (млн руб.)	5,5	22,3	50,5

Примечание: **Сценарий 1** - АГС в социальной сфере, **сценарий 2** - АГС в социальной и коммунальной сферах, **сценарий 3** - АГС в социальной, коммунальной сферах, в пожарных частях, милиции

Г. Величина транспортных расходов, связанных с переездами граждан, которые направлены для прохождения АГС

минимума – 1 500 руб. в месяц. Учитывая, что большинство проходящих АГС имеют низкую профессиональную квалификацию, установим заработную плату АГС-служащих на уровне среднеарифметического минимальной и средней заработной платы по России. Применительно к условиям 2001 г. получаем ее среднемесячную величину 2 391 руб. ((3 282 руб./мес. + 1 500 руб./мес.) : 2).

– *Продолжительность календарного периода (Пагс)*

В соответствии со ст. 5 федерального закона “Об альтернативной гражданской службе” общий срок АГС в 1,75 раза превышает установленный Федеральным законом “О воинской обязанности и военной службе” срок военной службы по призыву и составляет в настоящее время 42 мес., а для граждан, окончивших государственные, муниципальные или негосударственные образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию по направлениям, соответствующим специальностям АГС – 21 мес. (для граждан, которые проходят АГС в организациях Вооруженных сил страны – соответственно 36 и 18 месяцев). В расчет, приведенный в табл. 20, заложен 12-месячный календарный период, так как это позволяет оценить ежегодный бюджет АГС.

– *Поправочный коэффициент на величину расходов на оплату жилья и коммунальных услуг (Кжжу).*

В соответствии с данными “Российского статистического ежегодника”, в 2000 г. в структуре потребительских расходов домашних хозяйств доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг составила 4,6 %. Таким образом, значение Кжжу в расчетах составляет: $1 - 0,046 = 0,954$. Для расчетов на 2001 г. условно примем, что значение данного коэффициента не изменилось.

Б. Оценка величины начислений на оплату труда граждан, которые направлены для прохождения АГС

– *Страховой тариф, начисляемый работодателями (СТ)*

Для упрощения расчетов предположим, что граждане, направленные на АГС, проходят ее у работодателей, которые начисляют на фонд оплаты труда по установленным страховым тарифам 35,8 % его общей величины. В формулу страховой тариф подставляется в десятичном виде - 0,358.

2.3. Армия и АГС: идти или не идти?

Рассмотрим каждую из выделенных выше групп с точки зрения их социально-демографических характеристик и намерения воспользоваться АГС.

Те, кто *с готовностью пойдет служить по призыву* (17,9% от числа юношей призывного возраста), в большей степени представлены жителями небольших городов и сел. Они в любом случае предпочтут службу в армии, какой бы закон об АГС ни был принят. Среди них преобладает мнение, что “каждый настоящий мужчина должен пройти службу в армии”, а уклоняются от армии те, кто боится тягот армейской жизни. С их точки зрения оптимальный срок службы в армии – два года. О проектах АГС эти молодые люди не осведомлены – это им не интересно.

Среди тех, кто *не служил, но пойдут на воинскую службу без особого желания* (36,0%), большинство высказываются за отмену всеобщей воинской обязанности и поддерживают сокращение службы по призыву до одного года. Если был бы принят “мягкий” закон об АГС, то они предпочли бы ее. Эти юноши полагают, что “служба в армии – долг, который нужно отдать государству”. Как свидетельствуют данные табл.5, в эту группу попадает большинство тех, кто имеет отсрочку.

В группе тех, кто *не служил и очень не хочет идти в армию* (30,0%), считают, что “служба в армии – бессмысленное и опасное занятие, нужно постараться любыми средствами ее избежать”. Эта группа настроена против армии, в основном, из-за тяжелых бытовых условий и потери нескольких лет активной жизни. Они полностью одобряют отмену призыва или сокращение службы до года или даже 6 месяцев. К введению АГС относятся положительно и полагают, что правом на АГС захочет воспользоваться большинство призывников. Сами они предпочитают АГС, которая, по их мнению, должна регулироваться Трудовым кодексом и гражданскими законами. Однако если закон об АГС будет слишком жестким (что, похоже, и соответствует реальности), то они предпочтут уклониться и от этой службы. С их точки зрения АГС должна быть не труднее службы в армии и не длиннее по продолжительности. Решение о направлении на АГС должен принимать сам призывник, никак не доказывая свои пацифистские взгляды и убеждения. В этой группе наблюдается максимальная концентрация тех молодых людей, кто имеет освобождение от срочной воинской службы.

Не служившие юноши призывного возраста, *которые со страхом и с отвращением думают о призыве (13,5%)*, считают, что “служба в армии – бессмысленное и опасное занятие, нужно постараться любыми средствами ее избежать”. С их точки зрения на АГС пойдут те, кто не хочет по-глупому терять время. В этой группе высока доля имеющих отсрочку, но не так много полностью освобожденных от призыва. Эти молодые люди считают, что срок службы по призыву следует сократить до полугода, а АГС должна быть более легкой, чем служба в армии и менее продолжительной. Как и предыдущая группа, они считают, что регулирование АГС должно осуществляться на основе Трудового кодекса и гражданских законов, а решение о направлении на АГС принимает сам призывник. Доказательность взглядов не требуется. Эти молодые люди полностью бы поддержали полную отмену призыва.

2.4. Кто пойдет в армию, а кто на АГС? Поселенческие различия

В процедурах регулирования АГС одним из ключевых и дискуссионных вопросов является экстерриториальный принцип прохождения АГС. Отметим, что принятый Государственной Думой закон об АГС устанавливает именно такой организационный принцип, и только в отдельных случаях допускается прохождение службы по месту жительства призывника. В этом отношении принципиально важно знать намерения призывников относительно участия в АГС, проживающих в различных типах поселения.

Таблица 6

Отношение к службе в армии в зависимости от места проживания (проц. по столбцу)

	Тип населенного пункта					
	Крупный город		Малый город		Село	
	призывники	родители	призывники	родители	призывники	родители
<i>Если бы Вам пришлось сейчас идти по призыву в армию, то с какими чувствами Вы пошли бы служить?</i>						
Пойду служить с готовностью, охотой	12,5	9,8	33,3	11,1	30,8	5,8
Пойду служить без особой охоты	45,0	13,0	36,0	23,9	44,6	17,4

эта численность составит 4 187 чел., в социальной и коммунальной сферах – 16 924 чел., в социальной, коммунальной сферах, милиции и пожарных войсках – 38 347 чел.

Приводимые ниже оценки сделаны на примере 2001 г., так как по этому году имеется вся необходимая для расчета стоимости АГС информация.

А. Оценка расходов на оплату труда граждан, направленных на АГС

Таблица 20

Расчет величины расходов на оплату труда АГС-служащих

Показатели	Расходы на оплату труда АГС-служащих (млн руб.)		
	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
ЗПагс = (Чагс * СЗПагс * Пагс) * Кжкк	115,0	462,6	1 048,4
где:	значения показателей		
Чагс - численность АГС-служащих (тыс. чел.)	4,2	16,9	38,3
СЗПагс - размер средней заработной платы АГС-служащих (руб.)	2 391		
Пагс - продолжительность календарного периода (мес.)	12		
Кжкк - поправочный коэффициент на величину расходов на оплату жилья и коммунальных услуг	0,954		

Примечание: Сценарий 1 - АГС в социальной сфере, *сценарий 2* - АГС в социальной и коммунальной сферах, *сценарий 3* - АГС в социальной, коммунальной сферах, в пожарных частях, милиции.

Необходимо дать некоторые комментарии к расчетам, приведенным в табл. 20.

– *Средняя заработная плата для граждан, которые проходят АГС (СЗПагс)*

В 2001 г. средняя номинальная начисленная заработная плата занятых в экономике РФ, согласно данным статистического сборника “Социально-экономическое положение России. Январь 2002 г.”, составила 3 282 руб., а величина прожиточного

Г. Информация для определения стоимости обеспечения служащих жильем (структура расходов домохозяйств на жилищно-коммунальные услуги) также взята из базы данных Госкомстата РФ.

Д. Для оценки расходов на оплату профессионального обучения граждан, которые направлены для прохождения АГС, использовалась информационная база Минтруда РФ о количестве зарегистрированных безработных, которые направляются органами государственной службы занятости на профессиональную подготовку.

Таблица 19

Основные расходы на организацию АГС. Базовые показатели и источники информации для расчета их стоимости

Расходы	Показатели	Источники информации
Оплата труда	минимальная з/п в РФ; средняя з/п по региону прохождения АГС	Данные Госкомстата РФ
Начисления на оплату труда	установленные страховые тарифы	1) Налоговый кодекс РФ; 2) данные о фактическом поступлении средств единого социального налога и страховых отчислений в Пенсионный фонд РФ
Оплата жилья	доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в бюджете домохозяйств	Данные Госкомстата РФ
Транспортные расходы	стоимость проезда поездом/пролета самолетом 1км пути	Данные Госкомстата РФ
Профессиональное обучение	средняя стоимость профессиональной подготовки безработного	База данных Минтруда России

4.5. Расчет Величины расходов, связанных с АГС

Разумеется, стоимость организации АГС прямо связана с числом юношей, которые будут проходить АГС. Выше была приведена оценка численности потенциальных АГС-служащих в зависимости от различных сценариев организации АГС, согласно которой: если АГС будет проходить в социальной сфере,

продолжение таблицы 6

	Тип населенного пункта					
	Крупный город		Малый город		Село	
	призывники	родители	призывники	родители	призывники	родители
Пойду служить с крайним нежеланием	22,5	29,3	22,5	36,0	16,9	27,6
Пойду служить со страхом, ожидая самого плохого	18,8	46,3	7,2	26,1	4,6	43,5
Затрудняюсь ответить	1,3	1,6	0,9	2,9	3,1	5,7
Итого:	100	100	100	100	100	100
<i>Почему многие люди в России настроены против службы в армии по призыву?</i>						
Из-за возможности гибели или ранения	33,1	54,4	42,3	53,5	52,3	62,9
Из-за «дедовщины», неуставных отношений	76,3	64,6	61,3	57,3	72,3	78,4
Из-за тяжелых бытовых условий, плохого питания	33,8	31,3	34,2	35,0	27,7	38,1
Из-за морального разложения армии	12,5	25,2	13,5	19,1	20,0	29,9
Из-за неправильной политики властей по отношению к армии	21,3	36,1	27,0	30,6	26,2	46,4
Из-за криминализации армии	7,5	15,6	6,3	14,6	7,7	18,6
Из-за того, что в армии понапрасну теряют время	26,3	20,4	21,6	13,4	16,9	24,7
Из-за недостатка патриотизма	5,0	4,1	10,8	14,0	3,1	5,2
Из-за трусости	5,0	4,1	4,5	14,0	3,1	9,3

Начнем с анализа различий в отношении респондентов к армии в территориальном разрезе. Здесь мы ограничимся мнением тех, кто подлежит призыву в армию и их родителей (табл.6). Как и в более ранние исторические периоды, сельские жители сохраняют большую лояльность по отношению к призыву на срочную воинскую службу: здесь численность тех, кто с охотой пойдет служить в армию, почти в три раза превышает аналогичную долю потенциальных призывников из крупных городов. Вместе

с тем обращает на себя внимание тот факт, что еще более лояльное отношение к воинской службе демонстрируют жители малых городов. Приведенные в табл.6 данные свидетельствуют о том, что представления о популярности армии среди призывников из сельской местности и малых городов сильно преувеличены: среди них доля тех, кто с охотой пойдет на воинскую службу (30,8%), ниже среднероссийского масштаба реального призыва (35,2%), то есть численности молодых людей, обязанных по действующему законодательству пройти срочную воинскую службу. Имеющиеся в нашем распоряжении данные позволяют предположить, что антиармейские настроения объясняются как социопсихологическими, так и экономическими причинами. Обобщая ответы на вопросы об отношении к армии и воинскому призыву, мы пришли к выводу, что определяющими здесь являются:

- страх перед угрозой гибели и “дедовщиной”;
- потеря армией функции канала вертикальной мобильности.

При этом отношение к службе в армии как к бесполезному делу характерно для призывников из крупных городов, а страхи перед гибелью и ранениями в большей степени свойственны сельским жителям. Можно предположить, что это следствие участия сельчан в военных действиях на территории Чечни, поскольку именно сельские призывники попадали туда чаще. Это не могло не повлиять на отношение к армейской службе их родителей, друзей и земляков: согласно данным опроса, сельские родители чаще воспринимают армейскую службу как угрозу жизни. Принципиально важно, такие оценки характерны как для матерей, так и отцов. В этом вопросе гендерные различия стираются, что заставляет относиться к этим результатам как к вполне достоверным и заслуживающим особого внимания.

Страхи перед угрозой жизни и здоровью могут быть компенсированы возможностью улучшения уровня и качества жизни после призыва на воинскую службу. В данном случае мы говорим об армии как важном канале социальной мобильности. В советское время воинская служба отчасти выполняла данную функцию, хотя, безусловно, значимость этого канала менялась на разных этапах развития общества. По своей сути армия как канал вертикальной мобильности обретает особое значение в периоды войн. Кроме того, в конце двадцатых годов армия стала способом выживания для крестьянских юношей, спасавшим их от раскулачивания, высылки, голодной смерти. Армия давала начальную грамотность, профессию тракториста или водите-

ветствующих переездов, которое в дальнейшем должно быть умножено на тариф переезда железнодорожным транспортом (или авиаперелета) единицы (километра) данного расстояния. Для упрощения расчетов принята гипотеза, что возможная дальность проезда гражданина, направленного на АГС, к месту ее прохождения определялась как радиус окружности, ограничивающей круг площадью, которая соответствует территории России.

Д. Для оценки расходов на оплату профессионального обучения граждан, направленных для прохождения АГС, используется принцип их минимизации. Очевидно, что работодатель, который имеет свободные вакансии, заинтересован в сокращении расходов на профессиональную подготовку работников, претендующих на их занятие.

Полученные результаты финансовой оценки расходов, связанных с организацией АГС по составляющим А) – Г), приводятся к определенному календарному периоду. Это делается для того, чтобы, во-первых, упростить сами расчеты, исключив из них процедуры корректировки на индекс инфляции, и, во-вторых, получить возможность их сопоставления с текущими макроэкономическими показателями (доходами и расходами бюджета, величиной прибыли хозяйственных единиц и др.).

4.4. Источники информации для расчета расходов, связанных с системой АГС

А. Оценка расходов на оплату труда граждан, которые направлены для прохождения АГС, осуществляется на основе отчетных данных Госкомстата РФ о величине средней заработной платы в стране.

Б. Оценка величины начислений на оплату труда граждан, которые направлены для прохождения АГС, производится на основе соответствующих статей Налогового кодекса РФ, а также данных о фактическом поступлении средств по единому социальному налогу и (с 2002 г.) отчислений по обязательному пенсионному страхованию.

В. В качестве исходной информация для расчета величины транспортных расходов, связанных с переездами граждан, которые направлены для прохождения АГС, также используются отчетные данные Госкомстата РФ о стоимости проезда или пролета 1 км соответственно железнодорожным или воздушным транспортом.

но, соответствующие затраты федеральным законодательством возложены на организацию, в которой гражданин проходит АГС.

Между тем, существует одно важное обстоятельство. Хорошо известно, что расчет стоимости жизни на основе показателя прожиточного минимума страдает целым рядом недостатков, и реальные расходы индивидуума значительно превышают нормативную величину этого показателя. Другими словами, обеспечение АГС-служащего на уровне прожиточного минимума в реальности еще не означает, что этим исчерпываются затраты на его содержание. Но в случае отказа от принципа экстерриториальности проблема недостатка средств на содержание служащих АГС частично снималась бы за счет системы внутрисемейных трансфертов. При выходе из состава домохозяйства АГС-служащий оказывается вне этой системы и вне ее компенсирующего воздействия. Тем самым, не исключено, что при заработной плате, определенной в размере прожиточного минимума, материальное положение АГС-служащего в реальности будет характеризоваться глубокой бедностью, и в той или иной форме (пособие, дотации и пр.) дополнительных расходов на его содержание не избежать. Сегодня оценить величину дополнительных расходов не представляется возможным. Кроме того, неизвестен субъект этих расходов – бюджет, работодатель или домохозяйство. В любом случае следует иметь в виду, что оценка величины расходов на содержание АГС только на основе показателя прожиточного минимума оказывается заниженной.

Б. Начисления на оплату труда граждан, которые направлены для прохождения АГС, рассчитываются умножением общего фонда оплаты их труда на действующие тарифы обязательных страховых взносов.

В. При экстерриториальной организации АГС - служащих необходимо будет обеспечить жильем. Расчет стоимости обеспечения АГС-служащих общежитиями строится на основе статистических сведений о структуре расходов домохозяйств, а именно на базе информации о расходах на жилищно-коммунальные услуги.

Г. Оплата транспортных расходов, связанных с переездами граждан, которые направлены для прохождения АГС, рассчитывается на основе принципа укрупнения (генерализации). Следование данному принципу определяется тем, что в целом невозможно рассчитать фактические расходы на переезд каждого из таких граждан. Это означает, что должны быть приняты определенные допущения относительно среднего расстояния соот-

ля, новый статус в обществе. После армии можно было не возвращаться в деревню, а “закрепиться” в городе. Не удивительно, что для целых социальных групп призыв в армию был желанным и высоко ценимым.

Армия утратила эту функцию, когда в обществе был достигнут минимальный уровень образования и закончился период интенсивных репрессий. В шестидесятые годы армия оставалась каналом мобильности для некоторых социальных групп. Выпускники школ, проходившие службу в армии даже в качестве солдат, получали возможность строить профессиональную карьеру, дававшую им хорошее по советским меркам материальное обеспечение, более высокий социальный статус. Однако перемены последних лет закрыли эту возможность. Если государство намерено решить проблемы армии, необходимо восстановить ее социальные функции и, в первую очередь, - как канала восходящей мобильности. Единственный способ сделать это – перейти к армии профессиональной. Но прежде, чем перейти к рассмотрению вопроса об отношении к профессиональной армии, отметим, что страх перед воинской службой и потеря ею функций канала вертикальной мобильности в глазах и городских, и сельских призывников позволяют предположить, что обращение к АГС будет иметь место не только в крупных городах. Более того, если не будут созданы серьезные административные и информационные барьеры, то в условиях институциональных рамок принятого закона “Об альтернативной гражданской службе” она может оказаться более привлекательной для призывников из малых городов и сельской местности. Для призывников из крупных городов, располагающих большими финансовыми возможностями для реализации нелегитимных схем уклонения от срочной воинской службы или организации ее прохождения вне зон военных конфликтов, АГС будет привлекательна только для истинных пацифистов и членов особых региональных общин.

По данным опроса ВЦИОМ (рис.2), 63% как юношей призывного возраста, так и их родителей *полностью* одобряют отмену призыва и формирование профессиональной армии, причем среди матерей уровень полного одобрения достигает 71%. Еще 23% опрошенных, скорее, одобряют такой шаг. В итоге 85% респондентов, имеющих непосредственное отношение к призыву и проблемам армии, одобряют переход к профессиональной армии на контрактной основе. Что еще более важно,

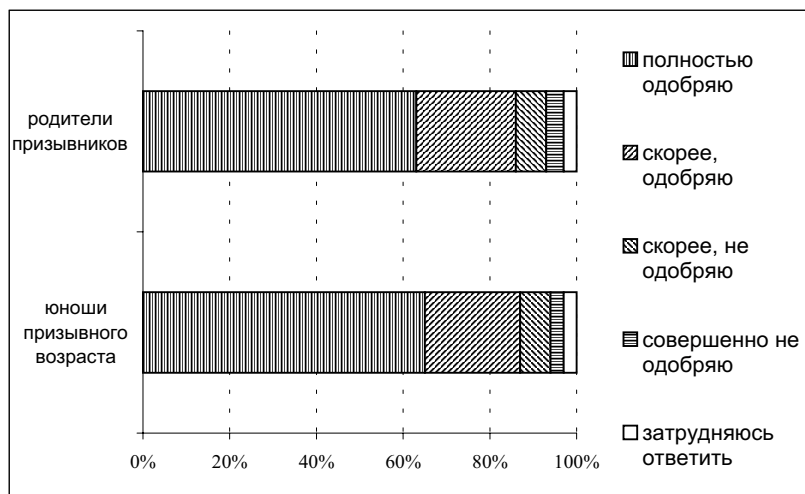


Рис. 2. Отношение респондентов к формированию профессиональной армии на контрактной основе

поддержка перехода к профессиональной армии существенно выше среди групп, обладающих более высокими социальными ресурсами и потенциалом их реализации (рис.3) .

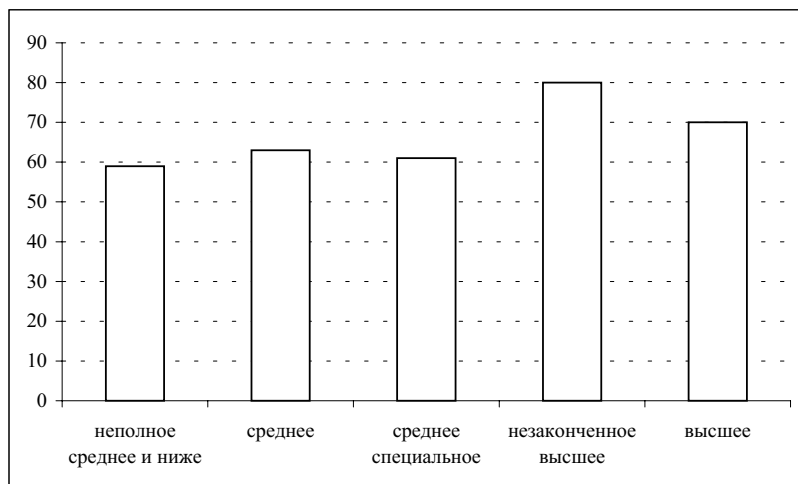


Рис. 3. Степень одобрения перехода к профессиональной армии в зависимости от уровня образования (доля респондентов, полностью одобряющих переход, в проц.)

АГС и организацией ее прохождения, в качестве одного из элементов расходов АГС нами учитываться не будут. Объяснение заключается в том, что исполнение соответствующих функций включается в должностные инструкции соответствующих лиц, а финансирование их заработной платы осуществляется из федерального (включая бюджет Министерства обороны РФ) и региональных бюджетов. Кроме того, затраты рабочего времени на решение вопросов, связанных с АГС, существенно меньше их затрат в связи с решением проблем “традиционных” форм срочной военной службы ввиду относительной малочисленности контингента граждан, ориентированных на прохождение АГС.

4.3. Исходные принципы оценки расходов, связанных с системой АГС

А. Оплата труда граждан, которые направлены для прохождения АГС, производится, исходя из следующих двух принципиальных условий:

1. Ее размер не может быть выше средней заработной платы по РФ (субъекту РФ), поскольку лица, проходящие АГС, как правило, являются либо неквалифицированными работниками, либо выпускниками государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования. Необходимость использования данного условия вытекает из ст. 5, п. 1 федерального закона “Об альтернативной гражданской службе”.

2. Размер заработной платы граждан, проходящих АГС, не может быть ниже прожиточного минимума, установленного в регионе – субъекте РФ, где гражданин проходит АГС. Это условие является императивом, поскольку принятым в декабре 2001 г. Трудовым кодексом РФ (ст. 133) введена федеральная норма, согласно которой минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый на всей территории РФ соответствующим федеральным законом, не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека.

С методологической точки зрения важно отметить, что при расчете расходов на оплату труда граждан, которые проходят АГС, из полученного окончательного результата правомерно исключать (уменьшать) эту оплату на величину расходов на оплату жилья и коммунальных услуг, поскольку, как уже было отмечено

сийской Федерации от 26 декабря 2001 г. № 907 “О внесении изменений в Правила отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска”, в соответствии с которым начисляются страховые взносы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Исключая последние, “средний” работодатель в стране начисляет 21,6 % на фонд оплаты труда в виде единого социального налога (в т.ч. 14 % – в Пенсионный фонд РФ на финансирование государственных трудовых пенсий, 4 % – в Фонд социального страхования и 3,6 % – в Федеральный и региональный фонды обязательного медицинского страхования) и 14 % – в систему обязательного пенсионного страхования.

В. Оплата жилья для АГС-служащих.

Г. Оплата переезда граждан, направленных на АГС, к месту ее прохождения, в отпуска и к месту постоянного жительства после окончания срока прохождения АГС. Проблема финансирования соответствующих расходов возникает в связи с тем, что федеральный закон “Об альтернативной гражданской службе” (ст. 4, п. 2) установил, что АГС проходит, как правило, за пределами территорий субъектов РФ, где они постоянно проживают. Однако при этом предусматривается возможность бесплатного проезда всеми видами транспорта (за исключением такси) к месту жительства и обратно при использовании ежегодного оплачиваемого отпуска (ст. 19, п. 8).

Д. Оплата профессионального обучения (в случае необходимости такого обучения) граждан, направленных для прохождения АГС. Основными элементами данных расходов являются расходы: 1) на выплату стипендий проходящим профессиональное обучение; 2) оплату труда преподавателей профессионального обучения; 3) начисления на выплаты обучаемым и преподавателям; 4) расходы, связанные с поддержанием материально-технической базы системы профессионального образования. В ст. 6 федерального закона “Об альтернативной гражданской службе” установлено, что организации, где предусмотрено прохождение АГС, при необходимости организуют профессиональное обучение граждан, направленных для прохождения АГС.

Необходимо сделать важное методологическое пояснение, что расходы, связанные с оплатой труда должностных лиц в призывных комиссиях, федеральных и региональных органах исполнительной власти, связанных с направлением граждан на

Если посмотреть на отношение к воинскому призыву через призму образовательного статуса молодых людей, то в наибольшей степени несогласие с всеобщей воинской обязанностью выражают юноши с неоконченным высшим образованием (рис.3). Молодые люди, получившие высшее образование, относятся к призыву чуть спокойнее, но, по-видимому, это обусловлено тем, что для них проблема призыва в армию уже как-то решена (они отслужили, служат, получили освобождение или отсрочку, которая, скорее всего, перерастет в освобождение). А студенты 3–4 курса ожидают ближайшего призыва, и поэтому их антиармейские настроения несколько усилены. Следует подчеркнуть, что эти результаты, как и другие данные нашего анализа, показывают, что студенты – это самая активная антиармейская группа, и попытки отмены отсрочек с элементами силовой поддержки данного решения могут привести к массовому общественному протесту.

Как видно из рис. 4, жители крупных городов в большей степени поддерживают переход к профессиональной армии. Крупные города предоставляют больше возможностей для реализации социальных установок. Молодые образованные горожане предпочитают другие типы карьеры, и армия воспри-

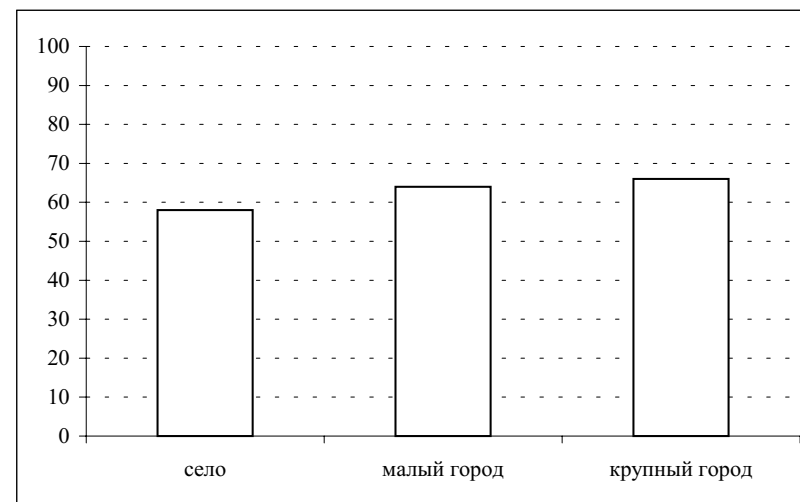


Рис. 4. Степень одобрения перехода к профессиональной армии в зависимости от типа поселения (доля респондентов, полностью одобряющих переход, в проц.)

нимается ими, скорее, как угроза выбранному жизненному пути, помеха в его реализации. Однако отметим, что это большинство наблюдается на фоне общего одобрения профессиональной армии. Позиция сельских жителей по этому вопросу мало отличается от городского, и говорить сегодня о том, что село – опора политики всеобщей воинской обязанности, мы не можем.

Приведенные данные еще раз подтверждают, что армия перестала восприниматься как возможный канал мобильности в первую очередь наиболее “продвинутыми” социальными группами. Именно они будут стремиться уклониться от призыва активнее других. Стоит ли удивляться, что жалобы на низкий уровень образования и отсутствие кругозора у новобранцев звучат все чаще? Только превращение армии в канал восходящей мобильности, обеспечивающей приемлемые материальное положение, карьеру, социальный статус, может изменить ситуацию.

2.5. Что знают будущие призывники об АГС?

Поведение населения в условиях новых социальных и экономических условий во многом обусловлено степенью информированности о сути проводимых реформ (это мы неоднократно наблюдали при внедрении механизмов жилищно-коммунальных субсидий, принятии нового пенсионного законодательства, закона об государственных социальных пособиях и пр.). АГС в данном случае не является исключением из общей реакции населения на законодательное нормотворчество в области становления новых социальных институтов. Суть этой реакции может быть описана следующим образом: “в принципе что-то знаем, но в чем заключается суть – сказать не можем”.

Напомним, что обследование, результаты которого легли в основу анализа, проводилось в апреле 2002 г. - в период активного обсуждения результатов принятия Государственной Думой в первом чтении закона “Об альтернативной гражданской службе”. В это время до внимания общественности были доведены несколько вариантов рассматриваемого закона (табл. 7).

ном пенсионном страховании в Российской Федерации”). Следовательно, говоря о бюджете (финансировании) АГС, следует иметь в виду, что при этом речь идет не столько о бюджете в классическом понимании данного термина, сколько о затратах, которые несут различные субъекты финансирования АГС. По-видимому, специальная статья “расходы на АГС” в структуре расходов бюджетов различных уровней формироваться не будет, а консолидация данных расходов будет производиться в сугубо аналитических целях.

Основной дополнительной нагрузкой на государственный бюджет станут транспортные расходы на переезд граждан, направленных на АГС, к месту ее прохождения и обратно, а также переезды к месту постоянного жительства в связи с использованием ими ежегодных оплачиваемых отпусков.

Для работодателей основные дополнительные расходы, связанные с введением в стране системы АГС, будут обусловлены реализованным в федеральном законе “Об альтернативной гражданской службе” принципом ее экстерриториальности. Это означает, что организация, где граждане проходят АГС, должна бесплатно обеспечивать его общежитием (ст. 20, п. 3), а также оплачивать проезд к месту жительства при использовании ежегодного оплачиваемого отпуска (ст. 19, п. 8, абз. 3).

4.2. Основные элементы расходов, связанных с системой АГС

В состав основных расходов, которые будут производиться в стране в связи с введением АГС, входят следующие их виды.

А. Оплата труда АГС-служащих, направленных на рабочие места, соответствующие перечням видов работ, профессий и должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие АГС в организациях, где предусматривается прохождение АГС. Ст. 20 федерального закона “Об альтернативной гражданской службе” (п. 2), устанавливает, что оплата труда гражданина, проходящего АГС, производится организацией в соответствии с действующей в организации системой оплаты труда.

Б. Начисления на оплату труда граждан, упомянутых в п. А. Начисления на оплату труда производятся прежде всего в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, федеральным законом “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и постановлением Правительства Рос-

Уровень информированности об АГС юношей в возрасте 16-28 лет и их родителей¹² (проц. от общей численности выделенных групп населения)

	все мужчины в возрасте до 29 лет	в том числе из них:				отцы, имеющие сыновей в возрасте до 25 лет	матери, имеющие сыновей в возрасте до 25 лет
		подлежат призыву	имеют отсрочку	освобождены от призыва	служат или отслужили		
<i>Знаете ли Вы о том, что рассматривается несколько проектов закона об АГС?</i>							
Да	73,8	69,1	73,8	69,0	78,3	82,5	80,6
Нет	26,2	30,9	26,2	31,0	21,7	17,5	19,4
Итого	100	100	100	100	100	100	100
<i>Знакомы ли Вы с основными положениями проектов по АГС, внесенных на рассмотрение в Государственную Думу?</i>							
Проект правительства	20,2	16,8	21,5	22,8	20,0	26,6	24,9
Проект СРС и «Яблока»	15,4	13,3	17,7	17,5	14,1	20,0	26,9
Отдельных депутатов	8,9	6,3	8,7	8,2	10,8	10,5	12,4
Ничего не слышал	68,3	74,6	66,6	65,5	67,1	63,0	61,2
Итого	100	100	100	100	-	100	100

В среднем 74 % юношей и 82 % родителей отметили, что им известно о том, что в Государственной Думе рассматривается несколько законопроектов по АГС, но каковы эти законы и в чем их отличия, не знают 68 % юношей и 62 % родителей (табл. 7). При этом молодые люди, подлежащие призыву, являются самыми не информированными: среди них наблюдается самая низкая доля знающих о том, что данные законы рассматриваются в Государственной Думе, и самый высокий удельный вес тех, кто вообще не слышал ничего о законах, внесенных на рассмотрение. Наиболее высоким уровнем информированности отличаются родители. В поселенческом разрезе обращает на себя

¹² Когда речь идет о родителях, то приводятся оценки их ощущений относительно возможного призыва сыновей в армию.

4. Сколько стоит альтернативная гражданская служба? Оценка расходов государственного бюджета

4.1. Порядок финансирования АГС, установленный федеральным законодательством

Многолетние дискуссии, которые проводились в России по поводу введения в стране АГС, характеризовались преобладанием политической и морально-этической мотивов, в то время как практические вопросы, связанные с ее финансированием, остались вне поля зрения. Не стал исключением и Федеральный закон № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», который был принят 25 июля 2002 г. и обозначил лишь самые общие подходы к формированию бюджета создаваемой в России системы АГС.

Ст. 8 данного закона устанавливает, что финансирование мероприятий, связанных с организацией АГС и предоставлением прав и социальных гарантий гражданам, проходящим АГС, осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов организаций и внебюджетных источников в порядке, установленном законодательством РФ. Подобная формулировка единственной чисто «финансовой» статьи федерального закона об АГС дает основание для вывода о том, что АГС в стране действительно станет одной из составляющих структур гражданского общества, бюджет которой будет регулироваться уже существующими федеральными нормативными актами. Этими актами уже определены источники финансирования социально-экономических гарантий работников (уровень их заработной платы, порядок социального страхования, оплата профессиональной подготовки и т.п.). К соответствующим базовым (системообразующим) законам относятся Трудовой и Налоговый кодексы, федеральное пенсионное законодательство (ныне действующие федеральные законы «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «Об обязатель-

внимание тот факт, что сельские призывники информированы о рассмотрении вопросов АГС в Думе лучше, чем призывники крупных городов (75,4 % против 68,8 %), а призывники малых городов выглядят как самые слабоинформированные (65,8 %). Хотя различия в уровне информированности не носят драматического характера, следует все же отметить, что на селе люди оказались информированы никак не меньше, чем в прочих поселениях.

Что касается содержательных знаний о рассматриваемых законах, то во всех типах поселения уровень незнания среди призывников одинаково высок (74-75 %). И вполне объективными выглядят результаты, подтверждающие, что образованные призывники лучше информированы о нормотворческой деятельности Государственной Думы в отношении АГС: среди имеющих высшее образование 87 % знают о рассмотрении законов в Думе и 60% не знают, в чем заключается их суть. Среди тех, кто не имеет высшего образования, что-то слышали о внесенных в Думу законах 68 % и 76 % ничего не знают об их принципиальных различиях.

Слабая информированность общества и в том числе тех, кого, как ожидалось, введение АГС касается в первую очередь, подтверждается и качественными методами. В то же время обсуждение норм Закона в ходе этих дискуссий показало, что особо болезненно потенциальными претендентами на АГС воспринимается положение об экстерриториальности прохождения АГС (ст. 4, п. 2), а также норма (ст. 5, п. 1), согласно которой срок АГС в 1,75 раза превышает срок воинской службы. Обращает на себя внимание и тот факт, что не осведомлены в должной степени о Законе проинтервьюированные работники московских райвоенкоматов (РВК).

2.6. Будущие АГС – служащие: кто они?¹³

Особый интерес представляют собой результаты групповой дискуссии с юношами, поддерживающими АГС и предпринимающих попытки воспользоваться этим новым институтом.

Обращает на себя внимание очень высокая мотивированность участников. Важно также, что они “заряжены” на длительную борьбу и верят в свою победу. Закон, который по их

¹³ Основные результаты проведения групповой дискуссии с призывниками, отдающими предпочтение АГС (дата проведения – июль 2002 г., место проведения – г. Москва, число участников – 9).

Однако в целом работники региональных служб занятости не видят серьезных или драматических препятствий с введением АГС на локальных рынках труда.

Между тем, анализ информационной базы данных о вакансиях в двух региональных центрах занятости обнаружил, что информация, собираемая службами занятости через банки вакансий, мало приспособлена к требованиям Закона об альтернативной гражданской службе.

Во-первых, действует уведомительный порядок предоставления вакансий в службы занятости: предприятия могут, но не обязаны информировать службы занятости об имеющихся вакансиях.

Во-вторых, часть длительно не заполняемых вакансий (к которым относятся, например, санитары) отражается в банках вакансий в меньшем, чем было фактически заявлено, количестве.

В-третьих, службы занятости не располагают реестром предприятий по форме их собственности и ведомственной подчиненности, и, таким образом, невозможно вычленивать вакансии, поступившие от организаций и предприятий, подведомственных федеральным органам власти или органам власти субъектов федерации (что требуется в соответствии с законом).

В-четвертых, предприятия, как правило, не сообщают информации о разрядах рабочих.

В-пятых, службы занятости не располагают информацией о наличии жилья, находящегося в собственности предприятий. Информация о предоставляемом жилье в карточке вакансий фигурирует в разделе “дополнительные сведения” и встречается крайне редко²².

Сбор этой информации потребует дополнительных усилий от служб занятости.

²² Исключение составляют вакансии рабочих, поданные леспромхозами. Здесь жилье предоставляется после 6 мес. работы.

Возможные социальные последствия в регионе в случае занятия части вакансий лицами, проходящими АГС, по частоте упоминаний экспертами*

положительные		N	отрицательные	N
1	Заполнение не пользующихся спросом рабочих мест с низкой заработной платой	47	Снижение количества рабочих мест для гражданского населения: 1) вытеснение работников служащими АГС; 2) затруднение в поиске работы для малоквалифицированных кадров и людей пенсионного возраста	14
2	Рост качества медицинского, коммунального, социального обслуживания за счет заполнения вакантных мест	17	Рост уровня безработицы	12
3	Снижение "текучести" кадров	8	Рост напряженности на рынке труда ("Дефицит рабочих мест")	8
4	Снятие социальной напряженности на рынке труда (сбалансированность спроса и предложения труда)	4	Проблемы с жильем (необходимость предоставления ведомственного жилья)	4
5	Сокращение масштабов привлечения иностранной рабочей силы	3	Увеличение числа нарушений служебного устава из-за отсутствия механизма поощрения/взыскания и невозможность разрешения конфликтов на рабочем месте из-за отсутствия трудового договора	4
6	Получение дешевой рабочей силы	3	Непрофессиональное исполнение обязанностей	2
7	Проходящие АГС будут и после службы обеспечены рабочими местами, у них уже будет стаж (как следствие - снижение безработицы)	3	Снижение заработной платы работников профессий, предназначенных для АГС	1
8	Рост занятости молодежи	2	Падение "качества" кадров (более-менее квалифицированные работники будут претендовать на другие рабочие места, т.к. еще более упадет престиж данных специальностей)	1
9	Закрепление молодежи на селе, подъем сельскохозяйственного производства	2	Необходимость выделения дополнительных средств на выплату пособий для безработных (т.к. число безработных возрастет)	1
10	Избегание психологического кризиса служащих (на такой службе они "ближе" к дому)	2	Необходимость привлечения дополнительных денежных средств для организации АГС	1
11	Усиление трудовой дисциплины	1		
12	Создание конкурентоспособности не престижных рабочих мест	1		
13	Выполнение долга перед обществом не проходя военную службу	1		
Дополнительно			Дополнительно	
14	Нет положительных последствий	2	Нет негативных последствий / вероятность негативных последствий минимальна	24
15	"-" (если это не то же самое, что "нет")	16	"-" (если это не то же самое, что "нет")	19

Примечания: * - Экспертами выступали работники 73 региональных служб занятости. Символ N – частота упоминаний

весьма правдоподобному прогнозу сделает АГС бессмысленной и фактически не даст ей возникнуть, они не считают последней точкой в своей борьбе. Впереди есть время, а у них есть средства. Это *законные* средства борьбы с *законом*. Характерно, что в своей критике закона они указывают на то, что комиссии вручаются прерогативы суда. Сами они проявляют высокую готовность отстаивать свои права именно в суде.

В этой связи важно их замечание: юноша в 18 лет еще не полностью сформировавшийся гражданин. Даже если он сумеет изложить свои убеждения на бумаге (за 6 месяцев до призыва), в случае отказа приемной комиссии он не сможет обратиться в суд самостоятельно для отстаивания своих прав, а только через своего представителя.

Из групповой дискуссии

Судя по характеру их мотиваций, сторонников АГС можно считать продолжателями традиций правозащитного движения в СССР/России. Они выступают за соблюдение основ правого государства, говорят об общественной полезности защищаемых ими норм и отмечают, что возможность выбора всегда положительно влияет на жизнь общества. Движение за АГС, безусловно, оказывается элементом гражданского общества. При том, что наиболее сильным мотивом для отказа от службы в рядах вооруженных сил и перехода на АГС, по их мнению, может быть религиозный (он же наиболее эффективный в отношении цели - добиться права на АГС), ни один из участников такого мотива не предъявил. Их ориентация - светская.

- “Проблема нашей армии – отсутствие человеческих отношений и плохое обеспечение”.
- “Дело в армии вообще, в любой стране”.
- “Дело не в нашей армии или в армии вообще. Пока нет прямой необходимости и угрозы, я не хочу служить в армии”.
- “Есть страх перед армией, после всего того, что в ней произошло за последнее время”.

- *“Пользу обществу можно приносить по-разному. Больше пользы можно принести у себя дома, для тех, кто нуждается в помощи, а не сидя в казарме”.*

Из групповой дискуссии

Однако и в рамках внерелигиозной морали этическая составляющая их мотива весьма значительная. Это помещает участников движения за АГС на позицию морального превосходства как по отношению к тем, кто “косит” от армии, так и по отношению ко всем государственным органам и их представителям, стремящимся не допустить АГС вообще и их участия в ней в частности. Особо надо подчеркнуть, что участники склонны говорить об АГС, как о *долге*, а не как о *повинности*.

“АГС все-таки должна основываться на принципе служения стране”.

Из групповой дискуссии

Более того, они не ставят под сомнение саму норму призыва на действительную службу. Они выступают за профессиональную армию, но пока таковой нет, они выступают за служение - одних в рядах ВС РФ, других - на АГС. Не менее интересно, что многие из них согласны, что длительность АГС должна быть выше, чем у действительной службы.

Помимо критики закона участники высказывали важные предположения о практике его применения. Так, они предположили то, что не принял во внимание законодатель, а именно, что применение закона требует дополнительных денежных средств, а такие средства не запланированы в бюджетах соответствующих ведомств.

- *“Финансирования АГС, скорее всего, не будет, так как даже на армию не хватает денег”.*
- *“Социальные службы, где будет проходить АГС, не смогут обеспечить призывнику нормальные условия для жизни из-за нехватки средств”.*

Из групповой дискуссии

Второе предположение, которое им позволяет сделать опыт знакомства с работой военкоматов и других инстанций, касает-

месяца уволить. Испытательный срок должен быть полгода, и я должен иметь возможность АГС служащего уволить. Иначе я буду тратить деньги своего коллектива, который будет выполнять его же работу, кто-то другой будет выполнять, а он будет получать деньги и еще проходить альтернативную службу”.

Из интервью с экспертом

Значительная часть проблем будет снята, если принятие решения о приеме на работу АГС-служащих будет возложено на самих работодателей, а также, если будет четко отлажен механизм обратной связи с военкоматом и комиссиями по АГС.

В то же время работниками медицинских и социальных учреждений признается, что главную роль в вопросе о привлечении АГС-служащих будет играть позиция, занимаемая соответствующими министерствами.

Очевидно, что слабая информированность общества о проблемах АГС и нормах принятого закона свойственна не только для молодежи, но и для администраций предприятий, в том числе тех, на которых существуют рабочие места для АГС. По-видимому, по мере подготовки к введению АГС с января 2004 г. информированность всех субъектов этих отношений будет возрастать. Представляется, что в этот период целесообразно проведение специального количественного социологического опроса работодателей с целью прояснения широкого круга вопросов относительно регламентов привлечения молодежи на АГС, порядка ее прохождения и контроля с позиций работодателя.

Неоднозначное отношение к проблеме АГС наблюдается и у экспертов региональных служб занятости (см. табл. 18). Хотя введение АГС и должно поспособствовать заполнению рабочих мест с низкой заработной платой, сокращению текучести кадров на этих рабочих местах, повышению качества медицинского, социального и коммунального обслуживания, в результате введения АГС может возникнуть конкуренция между АГС-служащими и лицами пенсионных и предпенсионных возрастов, традиционно претендующих на подобные рабочие места. Последние могут оказаться вытесненными с рынка труда, что будет провоцировать рост безработицы и социальной напряженности.

- *Целесообразно ли установление принципа экстерриториальности АГС?*

Принцип экстерриториальности критикуется экспертами по ряду причин. Самым веским доводом является отсутствие в настоящий момент возможности размещения служащих.

“Я не вижу смысла в принципе экстерриториальности, поскольку и вопросы жилья, и вопросы быта просто отпадают, если человек проходит службу по месту своего жительства. Ведь если он будет служить в другом месте, возникают вопросы с его размещением, с питанием... А если этих молодых людей, “альтернативщиков”, будут опять привлекать к службе в варианте казармы, как бы мы опять не вернулись к тем неуставным отношениям, которые существуют в армии. Тогда, на мой взгляд, не то чтобы АГС теряет смысл, но очень сильно принижается сама эта идея”.

Из интервью с экспертом

- *Каким образом будет организован контроль над служащими?*

Есть опасность, что работодатели в целом не будут заинтересованы в найме АГС-служащих, поскольку привлекательность низкой оплаты труда таких работников нивелируется, помимо необходимости изыскивать средства на оплату их жилья и проезда к месту прохождения отпуска, еще и невозможностью уволить АГС-служащих без очень веских к тому оснований. Кроме того, Закон не предусматривает возможность установления испытательного срока для АГС-служащего. Этот факт указывает на то, что нормы Трудового Кодекса не адаптированы к специфике АГС и требуется целый ряд дополнительных трудовых законодательных и нормативных материалов.

“Мы заинтересованы в АГС. Но при одном условии. Если у нас будет жесткий механизм воздействия на качество их работы. В противном случае они превратятся в тех спящих студентов, которых мы держать не должны, мы их должны через два

ся коррупции, провоцируемой принятым законом “Об альтернативной гражданской службе”:

• *“В законе указано, что при особых условиях (не оговоренных) АГС можно проходить и в пределах своего субъекта Федерации, а этим смогут воспользоваться чиновники, которые будут решать вопрос о месте прохождения службы”.*

• *“Это может стать очередной «кормушкой для чиновников»”.*

• *“На гражданских объектах будут служить очень немногие, так как в первую очередь Минобороны будет заполнять свои резервы. И это будут те люди, которые дали взятку чиновникам, чтобы воспользоваться «лазейками» в законе”.*

Из групповой дискуссии

Кроме того, участники групповой дискуссии ожидают, что в случае привлекательности процедур прохождения АГС для “рациональных уклонистов” документы, удостоверяющие, что претендующий на АГС действительно осуществлял на практике некую деятельность в связи со своими убеждениями, могут быть фальшивыми.

“Будут за плату выдавать документ”.

Из групповой дискуссии

У тех, кто стремится уклониться от армии, есть объективная заинтересованность в том, чтобы в военкоматах и прочих инстанциях, имеющих отношение к призыву, существовала коррупция. В этом смысле их интересы как взяткодателей совпадают с интересами взяткополучателей. А у сторонников АГС (таких, как участники групповой дискуссии) интерес состоит в том, чтобы действовал прозрачный механизм, чтобы порядок поступления на АГС не был скомпрометирован коррупцией. В этой части их интересы противоречат интересам коррумпированного чиновничества.

2.7. Как российское общество относится к проблеме АГС?¹⁴

В ходе обсуждения проблем, связанных с АГС, оказалось, что положение молодых людей, имеющих жесткие религиозные убеждения, не вызывает особых опасений. Во всяком случае, такие люди четко попадают в категорию потенциальных АГС-служащих с точки зрения буквы закона. Кроме того, в силу своих убеждений они должны быть готовы на любые сроки и условия службы. Впрочем, так полагают те, кто судят со стороны. Самим же религиозно настроенным людям ситуация не представляется столь тривиальной.

В любом случае есть основания предположить, что людей с “истинно религиозными” мотивами – считанные единицы, в чем на сегодняшний день убеждены также и работники военкомата.

В связи с этим возникает опасение того, что на существующих в данный момент условиях фактически никто не захочет идти на АГС, и можно было бы предрекать закону об АГС в будущем полную не востребованность обществом, если бы не следующие обстоятельства:

1. Среди наиболее “искушенных” респондентов, тех, кто уже вступил в конфликт с военным ведомством по поводу АГС, участвовал в судебных процессах и в некоторых случаях их выигрывал, встречается мнение, что Закон может быть тем или иным образом скорректирован, и АГС будет существовать как возможность для тех, кому она “действительно нужна”.
2. Второе обстоятельство связано с тем, что информированность общества и в том числе его наиболее заинтересованной части - призывников и их семей - относительно положений Закона сегодня чрезвычайно низкая. Более того, о Законе фактически ничего не знают как рядовые, так и руководящие работники РВК. По их словам, до них официально Закон “не доводили” и неформально с ним тоже не ознакомили. Соответственно, реакция общественности на Закон в полной мере пока не проявилась¹⁵.

¹⁴ Эта часть исследования базируется на результатах, полученных в ходе групповых дискуссий и интервью.

¹⁵ Мы продолжаем изложение собранных нами точек зрения со следующей оговоркой в отношении их статуса: мы анализируем мнение различных субъектов, относящееся, по большей части, к АГС как ее

альных работодателей. Но их отношение к привлечению АГС-служащих на данный момент неоднозначно.

С одной стороны, работодателями признается существование острого дефицита рабочей силы на целом ряде рабочих мест, по своему характеру отвечающих содержанию АГС.

“Если говорить о таких сферах деятельности, как здравоохранение и учитывая огромную нехватку кадров, в особенности младшего медицинского персонала, в наших больничных учреждениях, то в АГС я вижу определенный источник того, как с этой проблемой справиться”.

Из интервью с экспертом

С другой стороны, в нормах принятого закона виден целый ряд противоречий или, по меньшей мере, неясностей. В связи с этим, в ходе беседы эксперты чаще всего поднимали следующие вопросы:

– *Будет ли Закон об АГС реализован на практике?*

Нынешний закон об АГС, по мнению потенциальных работодателей, является скорее формальным, то есть созданным для того, чтобы законодательная база России содержала соответствующие демократическому государству права и свободы. Но остается неясно, каким образом будет организована АГС на практике: кто будет решать, может ли гражданин претендовать на альтернативную службу, кто будет подбирать рабочие места для прохождения АГС, кто будет осуществлять контроль над служащими и т.д.

“Вроде бы в демократическом обществе неплохо было бы иметь такой закон, это отвечает определенным основам свобод, в том числе и свобод гражданина, но именно в том виде, в котором он вышел, он не коррелирует с понятием свобод, и в целом достаточно жесток. Многие его аспекты ... нелогичны, неэффективны, невыгодны ни одной из сторон. Закон составлен таким образом, чтобы привлекательность АГС была минимальной, а должно быть наоборот”.

Из интервью с экспертом

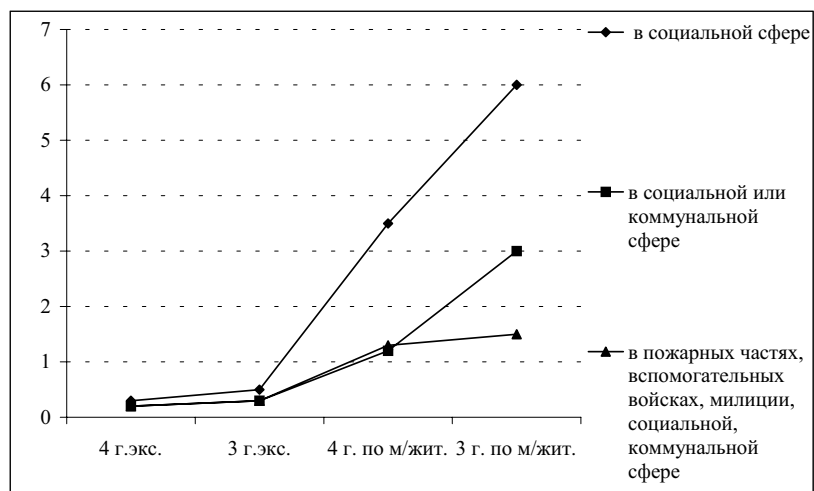


Рис. 13. Соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС при различных сценариях ее прохождения (численность АГС-служащих к числу вакансий, доли ед.)

котором удастся найти некоторый баланс между спросом и предложением. Этот баланс достижим при условии прохождения АГС по месту жительства, если в сферу применения АГС наряду с объектами социального обслуживания будут включены и объекты коммунального хозяйства. В этом случае наблюдается легкий перевес предложения над спросом (1,27 раза). Однако используемая оценка потенциальных приверженцев АГС носит предельный максимальный характер: во-первых, намерения еще не означают реальные действия; во-вторых, возможно, не все желающие получают соответствующее разрешение в комиссии по АГС. Это означает, что при данных сценарных условиях на практике достижение баланса на рынке труда вполне реалистично.

3.5. АГС глазами работодателей и экспертов служб занятости ²¹

Каковы реальные перспективы занятости АГС-служащих? Ответ на этот вопрос зависит от интересов и поведения потенци-

²¹ Серия качественных интервью в рамках проекта “Альтернативная гражданская служба в России: трудовые отношения и социально-экономические проблемы”: опрошены главные врачи и заместители главных врачей ряда больниц г. Москвы, а также сотрудник Комитета здравоохранения г. Москвы.

Таким образом, гражданское общество и государство еще имеют время и возможность внести в Закон и практику его применения изменения, которые не дадут ему остаться малозначимой и редко применяемой нормой.

Обращает на себя внимание и наличие в тексте Закона “лазеек” для использования его не по назначению, и возможность возникновения, связанной с этим коррупции. Так, в Законе не прописано, при каких условиях возможно проходить АГС в пределах своего субъекта Федерации, как и не оговорено, кем и чем определяется выбор организации куда направляют гражданина для прохождения АГС.

Так же не ясно, кто и каким образом будет контролировать прохождение гражданином АГС, разрешать возможные конфликты между ним и работодателем.

Что касается рекомендаций в отношении усовершенствования закона об АГС, можно выделить восемь основных принципов, на которых, по мнению молодежи и работников РВК, должен основываться данный закон, дабы быть не номинальным, а реально действующим.

Во-первых, служба должна проходить по месту проживания или быть максимально к нему приближена.

Во-вторых, либо а) срок АГС при современном сроке военной службы (2 года) должен быть установлен в 2,5 года; либо б) ввести коэффициент по отношению к срочной военной службе (1,2); либо в) сделать равные сроки службы.

В-третьих, срок службы, вид работы и оплата должны зависеть от полученного образования.

В-четвертых, должны действовать льготы и отсрочки (возможно, не все) для призывников с особым семейным положением.

В-пятых, важно то, что юноша в 18 лет еще не полностью сформировавшийся гражданин. Даже если он сумеет изложить свои убеждения на бумаге (за 6 месяцев до призыва), в случае отказа приемной комиссии, он не сможет обратиться в суд самостоятельно для отстаивания своих прав, а только через свое-

представляют участники на основании самых разных источников, из них в последнюю очередь - официального текста Закона. Выяснить и обсуждать эти мнения имеет и теоретический, и практический смысл. Когда Закон будет введен в действие, и возникнут прецеденты его применения, реакция общества на них будет в значительной степени опираться на те наличные знания, предубеждения и мнения, которые существуют уже сейчас.

го представителя. Поэтому необходимо установить другой срок подачи заявления (заблаговременно).

В-шестых, каким образом призывник должен доказывать свои убеждения, чтобы это не противоречило Конституции? Можно изложить свои убеждения в форме сочинения на тему “Почему я не хочу служить в армии”.

В-седьмых, для принятия решений о приеме на АГС должен быть создан специальный орган, не зависимый от военных. Например, призывная комиссия направляла бы на АГС на основании заключения, сделанного экспертной комиссией, состоящей из социологов и психологов.

В-восьмых, нужно четко прописать сферы, в которых можно работать АГС служащим, исключить возможность прохождения АГС на военных объектах.

Очевидно, что поле для критики закона весьма широко, однако стоит согласиться с тем, что сама идея внедрения альтернативной гражданской службы оказывает положительное влияние на общество в целом, и закон следует дорабатывать. Тому приводятся следующие доводы:

- 1) возможность выбора всегда положительно влияет на жизнь общества;
- 2) производительность труда будет выше, если люди будут получать удовольствие от работы, если она будет им нравиться;
- 3) люди станут свободнее в своих решениях;
- 4) создание АГС – одна из основ правового государства.

2.8. Как потенциальные АГС – служащие мотивируют свой Выбор?

Как относятся к введению АГС социальные группы, имеющие к ней прямое и косвенное отношение?

- Большая часть (56 %) юношей в возрасте 16—28 лет приветствует введение АГС, в том числе среди призывников их доля составляет 60,5 %, а среди родителей 68,8 %.
- Более агрессивно по отношению к АГС настроены сельские призывники: в их числе 16,9 % призывников (при средней по выборке 10,2 %) высказываются против АГС. Однако эти различия не носят принципиального характера.
- Четверть призывников относится к АГС без особых эмоций, и здесь также не наблюдается существенных посе-

- 1) менее 1/5 вакансий социальной и коммунальной сфер будут востребованы для прохождения АГС в случае установления 4-годичной экстерриториальной службы;
- 2) даже в случае 3-годичной экстерриториальной службы призывниками АГС заполнится не более 1/3 вакантных мест социальных учреждений и коммунальной сферы;
- 3) при переходе на модель АГС-службы по месту жительства даже при условии ее длительности 4 года, более 20 % претендентов на АГС не смогут получить рабочего места по причине дефицита вакансий;
- 4) при установлении 3-годичной АГС по месту жительства, можно будет ожидать превышения предложением труда призывников числа вакансий социальной и коммунальной сфер в 2 раза.

III. Если спектр вакансий АГС будет дополнен профессиями, связанными с такими сферами деятельности, как служба в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции, то:

- 1) желающих пройти АГС в течение 4-х лет экстерриториально будет почти в 5 раз меньше, чем свободных рабочих мест;
- 2) при сокращении срока службы до 3-х лет при том же экстерриториальном варианте, претендующих на АГС, будет по-прежнему меньше числа вакансий – незанятыми останутся около 2/3 рабочих мест;
- 3) как только будет принят сценарий прохождения службы по месту жительства, даже при 4-годичной АГС, возникнет дефицит вакансий, и примерно 27 % желающих проходить АГС не смогут получить рабочих мест;
- 4) в случае перехода на 3-годичную АГС по месту жительства переизбыток предложения труда составит более 150 %, иными словами, лишь около 40 % претендующих на АГС смогут начать службу.

Как видно из рис. 13, соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС весьма чувствительны к изменению как сфер занятости, так и способам организации АГС. Водоразделом является принцип экстерриториальности. В случае его применения не удастся найти баланса между спросом и предложением: АГС-служащими могут быть замещены не более половины вакансий. В случае его отмены, если молодые люди смогут проходить АГС по месту проживания, может быть многократное превышение желающих пойти на АГС по сравнению с емкостью спроса на рынке труда. Между тем, существуют сценарии, при

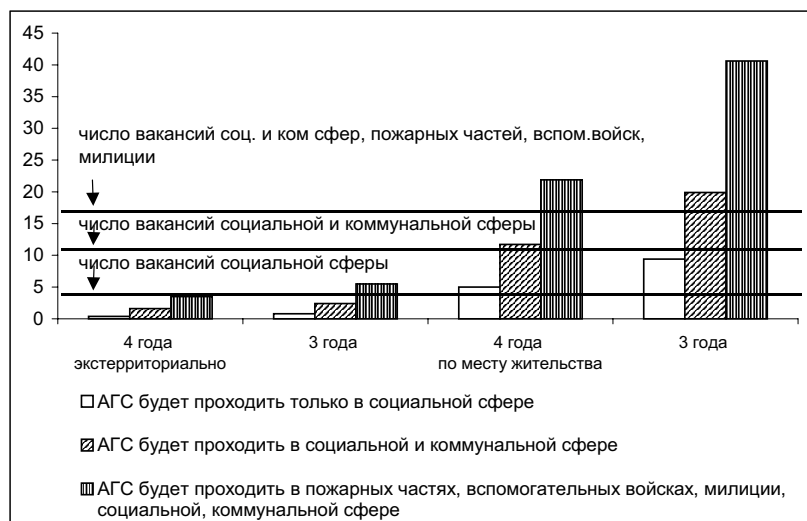


Рис. 12. Сопоставление численности АГС-служащих при различных сценариях организации АГС и числа вакантных мест (проц. от численности призывников*)

* - по 43 регионам РФ

I. Если пригодными для АГС будут признаны вакансии исключительно социальной сферы, то:

- 1) при условии экстерриториального прохождения АГС и продолжительности службы 4 года призывниками будет закрыто менее 1/3 вакансий, имеющихся в социальной сфере;
- 2) при сокращении срока службы до 3-х лет и при том же экстерриториальном ее прохождении призывники будут готовы занять чуть более 1/2 имеющихся вакансий социальной сферы;
- 3) даже если срок службы останется 4-годовалым, но будет предложено прохождение АГС по месту жительства, желающих служить будет в 3,5 раза больше, чем вакансий;
- 4) в случае же прохождения АГС в течение 3-х лет по месту жительства в сфере социальных услуг будет наблюдаться 6-кратный переизбыток предложения труда призывников.

II. Если пригодными для АГС будут признаны как вакансии социальной сферы, так и коммунальной, можно ожидать следующие варианты развития ситуации:

ленческих различий (25 % - крупные города; 27 % - малые города; 20 % - села).

- Что касается образования, то в этом отношении наблюдаются значимые различия: положительно относятся к альтернативной службе 80 % призывников с высшим и неоконченным высшим образованием и 59 % не имеющих высшего образование. Нейтрально воспринимают АГС 13 % лиц с высшим образованием и 25 % без высшего. Здесь следует отметить, что призывники с высшим и незаконченным высшим образованием составляют только 5,8 % от общего числа призывников.

Последнее обстоятельство принципиально с точки зрения регламентов рынка труда АГС: структура рабочих мест для АГС-служащих должна ориентироваться на тех, кто не имеет высшего образования.

Таблица 8

Мнение призывников о наиболее приемлемых видах работ на АГС (проц. положительных ответов от общего числа призывников)

	Все призывники	В том числе				
		жители крупных городов	жители малых городов	сельские жители	с высшим образованием	без высшего образования
Служба социальной помощи (больница, дома престарелых и инвалидов, преподаватели и пр.	26,6	18,8	19,8	40,0	20,0	24,9
Служба в коммунальном хозяйстве	27,0	27,5	28,8	23,1	26,7	27
Служба в милиции, пожарной охране	49,6	50,0	56,8	36,9	53,3	49,4
Вспомогательные и технические войска без доступа к оружию	34,8	37,5	40,5	42,3	33,3	34,9

Анализ предпочтений в выборе места работы при прохождении АГС свидетельствует о том, что многие призывники связывают свои стремления проходить АГС далеко с непацифистскими настроениями (табл. 8). Социальная служба, которая

большинством экспертов рассматривается как основной рынок труда для АГС-служащих, имеет среди них самый низкий рейтинг, а служба в милиции, которая с трудом представляется без ношения оружия, наоборот, является самой желанной¹⁶. Этот рейтинг нарушается только в группе сельских призывников, для которых социальная работа оказалась на втором месте после службы во вспомогательных войсках. Если предположить, что занятость на социальных объектах является наиболее реальной основой рынка труда АГС-служащих, вероятность появления сельских призывников среди АГС-служащих становится еще выше.

Согласие более четверти респондентов работать в сфере коммунального хозяйства следует воспринимать и как готовность работать на предприятиях промышленности и в прочих экономических сферах, поскольку по характеру и тяжести труда эти рабочие места весьма близки.

Большинство призывников не связывают намерения по прохождению АГС с моральными убеждениями и вероисповеданием: только 14,1 % всех призывников и 14-16 % тех, кто выбрал АГС вместо воинской службы, рассматривают данный мотив выбора АГС как основной. Именно эта часть потенциальных претендентов на АГС намерена настойчиво добиваться своего права и не проходить обязательной военной службы по призыву.

Призывники практически не воспринимают службы занятости как орган, который будет принимать решение о направлении на АГС: только 3,1 % рассматривают данный государственный институт в вышеупомянутом качестве. При этом военкоматам доверяют 26,2 %, что гораздо выше уровня доверия гражданским властям. Среди призывников 76,6 % считают, что контролировать АГС должны либо военные (34,4 %), либо смешанные комиссии из военных и гражданских (42,2 %).

Региональный срез опрошенной совокупности респондентов показывает, что намерения относительно альтернативной

¹⁶ Согласно российскому законодательству, служба в милиции, пожарной охране вообще не может быть предложена в качестве сфер для АГС. Включение данного пункта в вопрос обследования обосновывалось зарубежным опытом (например, германским). Между тем, это включение нельзя рассматривать как ошибочное. Оно позволило выявить ряд содержательных моментов и, в частности, обнаружить, что пацифистские и религиозные убеждения – далеко не главное основание для выбора молодежью АГС в противовес армейской службе.

В результате соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС, то есть соотношение количества вакансий, приемлемых с точки зрения соответствия требованиям АГС (табл. 15), и численности призывников, готовых проходить АГС (табл. 16), выглядит следующим образом (табл. 17).

Таблица 17

Соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС*

Вакансии в сфере:	Спрос на труд АГС-служащих	Предложение труда АГС-служащих, чел.		Отношение предложения к спросу, %	
	ед. вакансий	3 года	4 года	3 года	4 года
социальных услуг	8 606	4 717	2 359	55	27
социальных и коммунальных услуг	52 941	14 151	9 434	27	18
социальных и коммунальных услуг, пожарных частей, вспомогательных войсках милиции и т.д.	93 705		20 637	0	22

* - по 43 регионам РФ

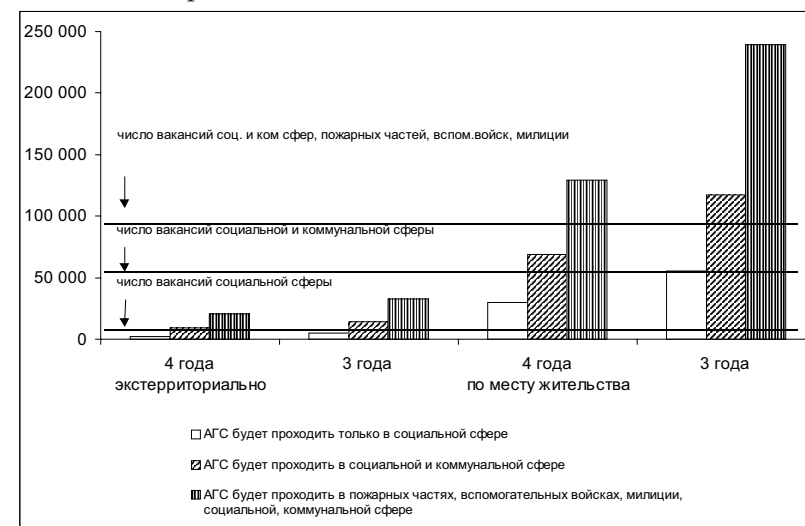


Рис. 11. Сопоставление численности АГС-служащих при различных сценариях организации АГС (чел.) и числа вакантных мест (ед.)*

* - по 43 регионам РФ

Таблица 15

Число вакансий для прохождения АГС *

Вакансии в сфере:	Количество вакансий в регионах	Накопленным итогом
социальных услуг	8 606	8 606
коммунальных услуг	44 335	52 941
пожарных частях, вспомогательных войсках милиции и т.д.	40 764	93 705

* - по 43 регионам РФ

Таблица 16

Сценарные оценки численности призывников, готовых пойти на АГС *

Сфера деятельности АГС	Прохождение АГС									
	по месту жительства				экстерриториально					
	3 года		4 года		3 года			4 года		
	% ⁽¹⁾	чел.	% ⁽¹⁾	чел.	% ⁽²⁾	% ⁽¹⁾	чел.	% ⁽²⁾	% ⁽¹⁾	чел.
Пойдут на АГС, если:										
будет широкий выбор места ее прохождения (в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции, социальных учреждениях, коммунальной сфере)	40,6	239 388	21,9	129 128	13,5	5,5	32 429	16,0	3,5	20 637
служба будет проходить в социальной или коммунальной сфере	19,9	117 336	11,7	68 986	12,1	2,4	14 151	13,7	1,6	9 434
служба будет проходить только в социальной сфере	9,4	55 425	5,0	29 481	8,5	0,8	4 717	8,0	0,4	2 359

Примечания:* - по 43 регионам

(1) – проц. от числа подлежащих призыву; (2) – проц. от числа выбравших АГС по месту жительства

Справочно: подлежат призыву по 43 регионам 589 626 чел.; при расчете числа призывников учитывались данные Госкомстата РФ о численности населения России (по состоянию на 01.01.2001.) в вышеуказанных 43 регионах России.

службы не имеет территориальных точек концентрации. Если ориентироваться на распределение призывников, претендующих на АГС-службу по типам поселения, то вырисовывается следующая картина: 13-15 % — сельские жители, 49-53 % — малые города и 35-40 % — крупные города.

Далее посмотрим на потенциальный масштаб АГС через призму различных сроков и условий ее прохождения.

2.9. Какова численность “призыва” на АГС? Различные сценарии

Если сопоставить данные о желании призывников проходить воинскую службу с их реальным статусом относительно воинского призыва (подлежит призыву, освобожден, имеет отсрочку), то с охотой пойдут служить в армию 20 % подлежащих призыву юношей в возрасте 18—26 лет и 13 % имеющих отсрочку (в основном это учащиеся средних специальных заведений). При перенесении этого результата на макроуровень получаем, что 217,5 тыс. подлежащих призыву (20 % от 1 087,57 тыс. чел.) и 379,2 тыс. имеющих отсрочку (13 % от 2 916,665 тыс. чел.) с охотой пойдут на срочную воинскую службу (см. табл. 4). В сумме эти показатели дают величину 596,7 тыс. чел., практически в два раза превышающую годовой призыв. Правда, в этом плане мы должны корректно обращаться с данными о численности имеющих отсрочку, поскольку не все они могут включаться в число потенциальных призывников. Выше отмечалось, что в основном это учащиеся средних специальных заведений с 3-летним сроком обучения после 18 лет. Это означает, что полученную оценку численности потенциальных новобранцев из числа “отсрочников” необходимо привести к среднегодовому уровню (т.е. разделить на 3). В этом случае мы получаем оценку численности подлежащих призыву юношей, с охотой готовых пройти срочную воинскую службу, равную 343,9 тыс. чел. Она очень близка к цифре годового призыва 2001 г. (382,8 тыс. чел.).

Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что в настоящее время в России служить в армию идут те, кто хотят. Остальные, используя различные схемы легитимного и нелегитимного характера, уклоняются от армейской службы. Из числа легитимных схем наиболее распространенной является поступление на учебу в высшие и средние специальные учеб-

ные заведения. Этот факт подтверждается и темпами роста численности студентов высших учебных заведений: за последние 10 лет прием в вузы увеличился на 40 %, в основном за счет платного обучения. Несмотря на то, что такая модель уклонения от призыва на воинскую службу связана с определенными материальными расходами на оплату образования, эти издержки нельзя считать неэффективными. В данном случае это инвестиции в образование.

Вместе с тем, по нашим оценкам около 705,4 тыс. чел. ежегодно уклоняются от службы в армии, используя нелегитимные схемы. Результаты проведенных нами качественных и экспертных исследований¹⁷ позволяют сделать вывод о том, что ежегодно уклонение от армии обходится домохозяйству не менее 200 долл. в год. Это означает, что российские домохозяйства за уклонение от службы в армии ежегодно платят около 140,9 млн долл. или 4,2 млрд рублей. В 2001 г., например, это составило 11 тыс. руб. в год на одного призывника или 919 руб. в месяц. За счет этих ресурсов можно было бы кормить вновь призванных российских солдат, поскольку во 2-м квартале 2002 г. стоимость минимальной продуктовой корзины составила 873 рублей. Следовательно, введение на этапе перехода от всеобщей воинской обязанности к профессиональной армии некоторого “откупного” механизма позволило бы не только легализовать неформальные процессы в сфере призыва на воинскую службу, но и изыскать существенные ресурсы на содержание солдат срочной службы.

Рассматривая полученные результаты через призму целей, сформулированных в начале настоящего исследования, отметим, что отсутствие общественного консенсуса по отношению к всеобщей воинской службе вполне очевидно. Анализ данного вопроса в контексте отношений на микроуровне (уровне конкретных домохозяйств) также свидетельствуют о том, что нет единства во мнениях и ценностных установках как между поколениями, так и между отцами и матерями. Что это означает? Прежде всего, то, что становление института АГС будет происходить в сложных и противоречивых социо-культурных, поли-

¹⁷ Мы проводили экспертный опрос юношей призывного возраста и их родителей в большинстве регионов России на предмет участия в нелегитимных схемах уклонения от службы в армии. Результаты экспертного опроса свидетельствуют о том, что “стоимость” уклонения от армии колеблется в пределах от 200 долл. (малые города депрессивных регионов и сельская местность) до 4 000 долл. (крупные города).

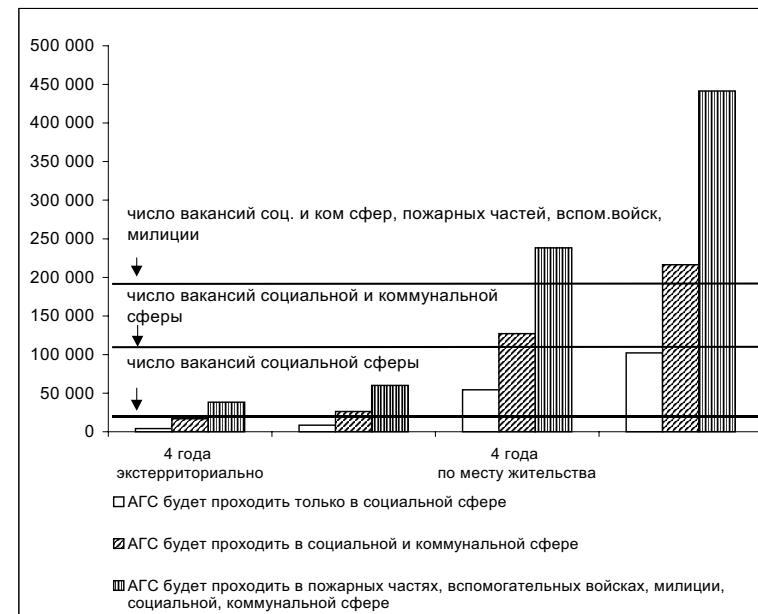


Рис. 9. Сопоставление численности АГС-служащих при различных сценариях организации АГС (чел) и числа вакантных мест (ед.).

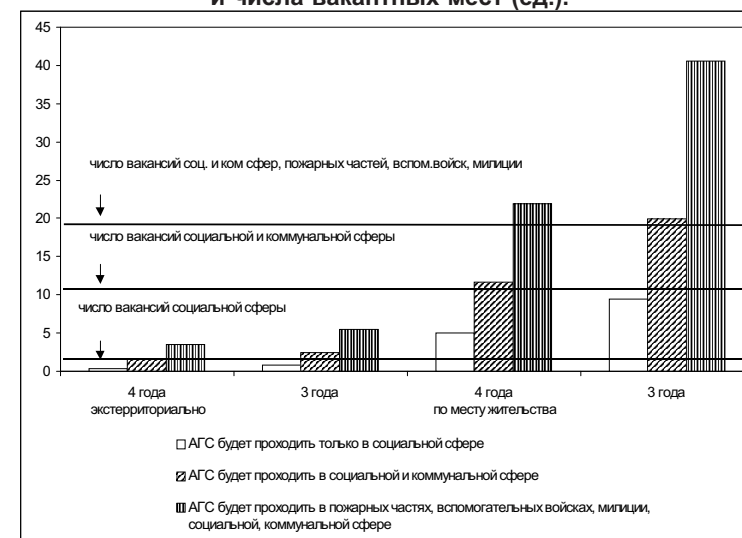


Рис. 10. Сопоставление численности АГС-служащих при различных сценариях организации АГС и числа вакантных мест, проц. от численности призывников

Методическую трудность представляет собой соотнесение вакансий, представленных службами занятости на дату (“запас”) и за период (“поток”). Первый формат был представлен 43 регионами, второй – 25. Между тем, исходя из организации сбора сведений о вакантных рабочих местах в службах занятости, с высокой степенью вероятности, можно предположить, что сведения за период представляют собой среднюю величину за анализируемый период, то есть не поток, а среднеарифметический запас. Тогда оба формата представляют собой сопоставимые величины. В этом случае число чистых вакансий на рынке труда АГС составляет 15 тыс. ед., условных – 96 тыс. ед., а в сумме - 111 тыс. ед. (табл. 14).

Таблица 14

Число и структура рабочих мест для АГС на российском рынке труда

Характер вакансий	Число, ед.
Чистые вакансии	15 133
Условные вакансии	95 732
Чистые и условные вакансии, всего:	110 865
Малопригодные вакансии	70 332
Всего	181 197

Выше уже приводилась оценка потенциальной численности АГС-служащих при различных сценариях организации АГС (разд. 2.9). Сопоставляя численность претендентов на альтернативную службу и число рабочих мест, которые могут быть предложены государством для прохождения АГС, получаем следующее (рис. 9, 10).

Более корректный подход состоит в анализе сопоставимых величин. Для этой цели были рассчитаны данные лишь по 43 регионам²⁰, представивших сопоставимую информацию – число вакансий на 1 июля 2002 г., которые были соотнесены с потенциальной численностью АГС-служащих в данных регионах (табл. 15).

²⁰ Данные, полученные в следующих 43 регионах России (по состоянию на 01.07.2002.): Архангельская обл., Белгородская обл., Владимирская обл., Волгоградская обл., Ивановская обл., Калининградская обл., Калужская обл., Камчатская обл., Костромская обл., Красноярский край, Курская обл., Липецкая обл., Московская обл., Нижегородская обл., Новгородская обл., Новосибирская обл., Оренбургская обл., Пензенская обл., Пермская обл., Псковская обл., Респ. Адыгея, Респ. Алтай, Респ. Бурятия, Респ. Карелия, Респ. Мордовия, Республика Саха (Якутия), Респ. Северная Осетия-Алания, Респ. Татарстан, Респ. Хакасия, Ростовская обл., Рязанская обл. Самарская обл., г. Санкт-Петербург, Саратовская обл., Сахалинская обл., Свердловская обл., Тверская обл., Томская обл., Удмуртская Респ., Хабаровский край, Чувашская Респ., Чукотский автономный округ, Ярославская обл.

тических и экономических условиях. У АГС найдется много заинтересованных и убежденных сторонников, готовых поддержать и способствовать становлению данного социального и экономического института, однако и немало противников, склонных драматизировать любые ошибки и промахи в деятельности АГС. С другой стороны, велика численность “рациональных уклонистов”, готовых воспользоваться нормативными и организационными издержками АГС и попытаться заменить нелегитимные методы уклонения от воинского призыва на более простые и дешевые способы прохождения АГС, что может повлечь за собой ее дискредитацию самой ее идеи.

Выявление отношения к воинскому призыву и принципиального отношения (положительного или отрицательного) к АГС дает основания вернуться к вопросу о масштабах возможных притязаний призывников на АГС службу. Эти основания позволяют дать максимальную оценку их численности. Максимальная она потому, что АГС в данном случае воспринимается как явление в принципе, *без обсуждения процедур и сроков ее прохождения*. Этот сценарий ориентируется на тех, кто одновременно и ожидает предстоящий призыв в армию с чувством страха, и считает, что служба в армии бессмысленное занятие, поэтому нужно постараться любыми средствами ее избежать. Выбор данного сценария построения максимальной оценки, при котором все колеблющиеся в выборе между АГС и воинской службой не включены в число потенциальных участников АГС, обусловлен жесткими институциональными рамками АГС в соответствии с принятым законом. Среди призывников таких оказалось 18,4 %, и не все среди них положительно относятся к АГС: в число таковых попадает только 74,5 % данной группы призывников. *Следовательно, максимальная оценка потенциального числа претендентов на АГС соответствует 13,7 % от общего числа призывников, что на макроуровне соответствует 149 тыс. человек*¹⁸.

В заключение рассмотрения вопросов, связанных с оценкой численности призывников, претендующих на АГС, отметим, что эти оценки очень чувствительны к сферам занятости АГС-служащих и способам ее организации.

Вопросы участия призывников в АГС при экстерриториальном принципе ее организации не отражены в количественном

¹⁸ Данная оценка построена без учета длительности АГС, условий ее прохождения (по месту жительства или экстерриториально) и сфер возможной занятости АГС-служащих.

опросе, но были обсуждены во время групповой дискуссии с потенциальными АГС-служащими. Результаты проведения фокус-группы позволили сделать вывод о том, что в утвержденных институциональных рамках АГС реально на нее будут претендовать только те, кто связывает прохождение АГС с некоторыми убеждениями. *Таких среди призывников, претендующих на АГС в социальных учреждениях, оказалось 8,3 % или порядка 8,4 тыс. человек.*

Максимальная оценка соответствует 3-летнему сроку длительности АГС, организации ее прохождения по месту жительства призывников и распространении на вспомогательные войска, пожарных и милицию. Как уже отмечалось, в данном случае на АГС будут претендовать около 450 тыс. чел. Минимальная оценка численности АГС-служащих складывается при сценарии, в соответствии с которым АГС проходит на предприятиях социальной сферы, организована по экстерриториальному принципу и продолжается в течение 4 лет. В данном случае она оказалась привлекательной для 4,2 тыс. человек (табл. 9).

Принципиально важно, что на намерения молодежи обратиться к АГС из двух параметров – продолжительность АГС и место ее прохождения – наибольшей силой обладает второй фактор, то есть принцип экстерриториальности (рис. 5—8). Даже при увеличении срока службы до 4 лет, но при возможности



Рис. 5. Оценка потенциальной численности АГС-служащих при различной продолжительности АГС, чел.

	на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02
Малопригодные вакансии	38 947	31 385
в том числе:		
Рабочие сельского и лесного хозяйства	1 314	1 243
Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства и т.п.	36 739	28 515
Операторы, аппаратчики, монтажники, машинисты установок и машин и слесари-сборщики	894	1 627

В табл. 13 приведен список профессий, из числа признанных подходящими для прохождения АГС, в заполнении которых регионы испытывают наибольшую потребность (полный перечень профессий АГС и сведения о потребности в них регионов см. в прил.).

Таблица 13

Перечень профессий с наибольшим числом вакантных мест, среди профессий подходящих для прохождения АГС

Наименование профессии	Тарифный разряд	Число регионов, испытывающих потребность в специалистах данной профессии
санитар, санитар-уборщик	1—2	53
уборщик территории, дворник и т.д.	1	46
подсобный рабочий (в т.ч. подсобный рабочий-грузчик, -дорожный рабочий, -кочегар)	1—2	38
вахтер, сторож, сторож-вахтер, швейцар	1—2	37
газовщик, электрогазовщик, электросварщик ручной варки	1—6	30
плотник, плотник-столяр, столяр, столяр строительный	2—6	30
сантехник, слесарь-сантехник	2—6	29
уборщик (+технички)	1—3	28
грузчик	1—2	27
уборщик производственных и служебных помещений, лестничных клеток	1—2	23
слесарь, в т.ч. аварийно-восстановительных работ, по эксплуатации и ремонту газового оборудования; работник ЖКХ	2—6	23

К малопригодным вакансиям отнесены рабочие места, характеризующиеся узко специальными навыками и более высокими квалификационными требованиями, то есть *персонал, выполняющий специальные функции в бюджетном и внебюджетном секторах экономики.*

Как уже отмечалось, к разрядам, как правило, не требующим специальных навыков и профессиональных знаний, отнесены 1-4 разряды тарифной системы. Предполагается, что большинство АГС-служащих будет иметь общее или полное среднее образование, а также начальное профессиональное образование без опыта работы. Соответственно, их первоначальный профессиональный разряд составит 1—3. В процессе работы они, вероятно, смогут повысить его, но вряд ли выше 4-го. Поэтому принятие решения о направлении АГС-служащего для замещения той или иной вакансии в случаях, когда верхняя граница диапазона тарифных разрядов для нее превышает 4-й разряд, требует дополнительной информации от работодателя: рабочий какого уровня квалификации ему требуется.

Диапазон тарифных разрядов определен по базе автоматизированной версии Общероссийского классификатора профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР) (разработанной в отделе автоматизации Отделения ПФР по Иркутской области, 2001 г.) и далее уточнен для ряда вакансий по Общероссийскому классификатору занятий (ОКЗ). Общее число и структура вакансий в соответствии с выделенными критериями и группами представлены в табл. 12.

Таблица 12

Число и структура вакантных рабочих мест для АГС по данным региональных служб занятости (ед.)

	на 01.07.02	за 01.01.02-30.06.02
Чистые вакансии	8 759	6 374
Условные вакансии	43 832	51 900
в том числе:		
Неквалифицированные рабочие	31 798	39 992
Работники сферы обслуживания, ЖКХ, и т.п.	11 117	10 165
Рабочие транспорта и связи и пр.	545	1 277
Рабочие сельского и лесного хозяйства низкой квалификации	372	466
Чистые и условные вакансии, всего:	52 591	58 274

Таблица 9

Сценарные оценки численности призывников, готовых пойти на АГС

	Прохождение АГС					
	по месту жительства			экстерриториально		
	4 года		3 года		4 года	
	% от числа, подлежащих призыву	чел.	% от числа, подлежащих призыву	чел.	% от числа, подлежащих призыву	чел.
Сфера деятельности АГС	40,6	441 553	13,6	60 051	16,1	38 347
	32,4	352 373	13,3	46 866	2,3	25 313
	19,9	216 426	12,2	26 404	1,6	16 924
	9,4	102 232	8,3	8 485	0,4	4 187
<i>Пойдут на АГС, если ...</i>						
будет широкий выбор места ее прохождения (в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции, социальных учреждениях, коммунальной сфере)						
она будет проходить в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции						
она будет проходить в социальной или коммунальной сфере						
она будет проходить только в социальной сфере						

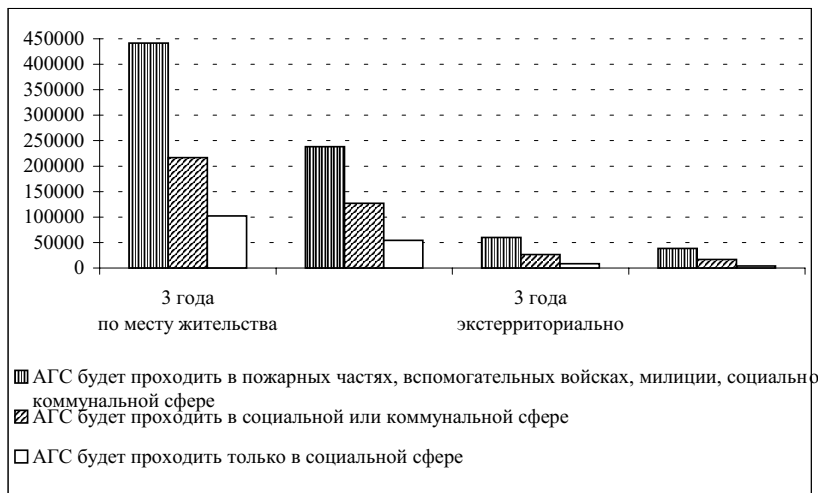


Рис. 6. Оценка потенциальной численности АГС-служащих в зависимости от места прохождения АГС, чел.



Рис. 7. Оценка потенциальной численности АГС-служащих при различной продолжительности АГС, % от численности призыва

проходить ее по месту жительства, число кандидатов оказывается существенно больше (54 тыс. чел. или 5 % от числа призывников), чем при меньшем сроке в 3 года, но в другом регионе России (4,2 тыс. чел. или же лишь 0,4 % от численности призыва). Заметим, между тем, что именно эта норма сформулирована в Законе не директивно и содержит ссылку “как правило”, создавая, тем самым, возможности для более свободного применения этой нормы при практическом внедрении АГС.

свете АГС может представлять собой эффективный инструмент регулирования рынка труда в общественно значимом, но трудонедостаточном сегменте.

3.4. Анализ числа и структуры рабочих мест для АГС

Полученные на основе специального запроса данные из региональных служб занятости о наличии вакансий были подвергнуты анализу с точки зрения соответствия требованиям, предъявляемым к рабочим местам для АГС. В соответствии с этим вакансии сгруппированы в три группы:

- “чистые” вакансии;
- “условные” вакансии;
- малопригодные вакансии.

Критерии отнесения рабочих мест к чистым вакансиям – социальная значимость, низкие квалификационные требования, относительная распространенность. Эти рабочие места практически полностью соответствуют требованиям занятости на АГС. Это в основном персонал медицинских и детских учреждений, выполняющий профильные для данных учреждений функции.

Критерием для формирования так называемых условных вакансий являются низкие квалификационные требования, выполнение инфраструктурных функций, относительно общих для экономики, экономическая целесообразность для заполнения АГС-служащими (то есть это вакансии, которые не заполняются традиционными группами безработных, высокая ротация и т.п.). Данные вакансии также могут рассматриваться как потенциальные рабочие места для АГС, однако их представление в банк вакансий для АГС требует выполнения ряда дополнительных процедур. Например, ряд профессий имеют разрядную “вилку”, выходящую за пределы 4-го разряда (слесари, повара, ремонтные рабочие (монтеры пути), землекопы и пр.). Кроме того, и в отношении некоторых профессий, которые остаются в пределах 4-го разряда, нет уверенности, что занятость на этих рабочих местах не требует специальных навыков и квалификации. В отношении этой группы вакансий, очевидно, потребуется либо дополнительная экспертиза профессионально-квалификационных требований, либо описание работ, предоставляемых работодателем. В эту группу входит персонал, выполняющий преимущественно инфраструктурные функции в экономике.

Таблица 11

Распределение медицинских учреждений и учреждений социального обслуживания по уровням подчиненности

	Подчиненность		Всего
	органам государственной власти	органам местного самоуправления	
Медицинские учреждения	1 913	11 218	13 131
Социальное обслуживание	1 906	3 582	5 488
Всего	3 819	14 800	18 619

Необходимо также учитывать и то обстоятельство, что количество рабочих мест в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти или органам исполнительной власти субъектов РФ, а также на предприятиях и в организациях ВС РФ, других войск и воинских формирований, на которых могут быть заняты граждане, проходящие АГС, может оказаться *недостаточно* для организации АГС для всех желающих.

Значимость муниципальных организаций социальной сферы увеличится в тех случаях, если будет возможность прохождения АГС по месту жительства призывника. Законодательно такая возможность предусмотрена и можно предположить, что данная норма, несмотря на то, что относится к числу исключений из правил, может быть широко востребована из-за отсутствия бюджетных ресурсов на материальное содержание юношей, проходящих альтернативную гражданскую службу в условиях экстерриториального принципа.

Сказанное приводит к нескольким важным заключениям:

1. Именно включение объектов муниципальной собственности в перечень рабочих мест для прохождения АГС позволяет в максимальной степени реализовать принцип социальной эффективности АГС-службы. Более того, без включения в сферу АГС предприятий и организаций муниципального уровня этот принцип реализовать в полной мере не представляется возможным.
2. Включение объектов муниципальной собственности в перечень рабочих мест для прохождения АГС представляет собой значительный резерв для покрытия дефицита рабочей силы, предлагаемой на свободном рынке труда. В этом

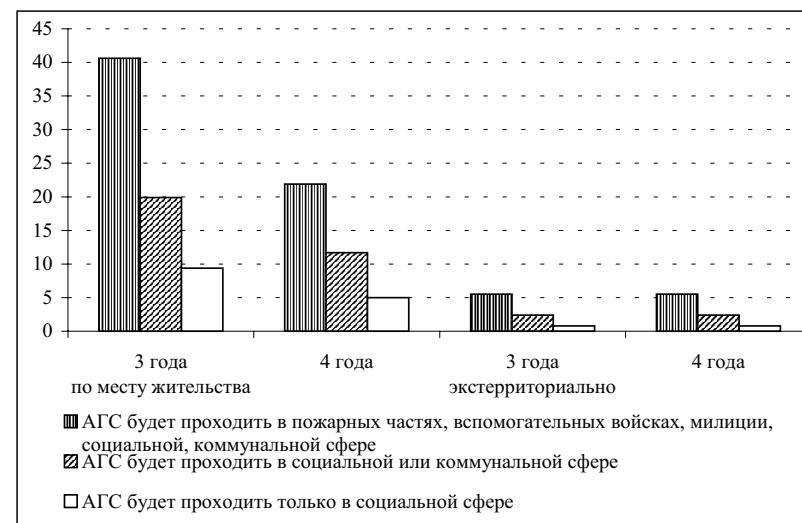


Рис. 8. Оценка потенциальной численности АГС-служащих в зависимости от места прохождения АГС, % от численности призыва

При всех сценариях организации АГС поселенческий профиль претендующих на нее призывников практически не меняется: 13-15 % — сельские жители; 49-53 % — малые города и 35-40 % — крупные города. Если сравнивать профиль призывников с общероссийской структурой, то наблюдается смещение в сторону малых городов.

Приведенные параметры дают максимальные оценки, поскольку:

- норма Закона в отношении продолжительности АГС в принятой редакции оказалась намного более жесткой по сравнению с законопроектом, который лег в основу программы обследования, проведенной в апреле 2002 года;
- мотивы этой группы респондентов, как уже было сказано, крайне противоречивы и социально не оформлены, поэтому маловероятно, что столь много молодых людей в реальности обратятся к идеям АГС;
- несмотря на то, что требование доказательности убеждений в принятой редакции Закона смягчены, представляется также маловероятным, что все эти юноши смогут преодолеть формальности, которые требуются при изъявлении желания служить на АГС.

3. Спрос на рынке труда альтернативной гражданской службы: экономико–статистический анализ числа рабочих мест

3.1. Требования к характеру рабочих мест для АГС

Обратимся к вопросу о том, какие рабочие места в количественном и качественном отношении могут быть представлены российским рынком труда для АГС? Перечень требований к этим рабочим местам сводится к следующему:

- *общественная полезность*. АГС представляет собой не свободный выбор на рынке труда, а форму исполнения всеобщей гражданской обязанности. Общество вправе представить на этот рынок те рабочие места, которые соответствуют критерию социально-экономической необходимости;
- *отсутствие требований высокой квалификации и других профессиональных навыков*. Подавляющее большинство лиц, которые будут проходить АГС, не обладают трудовыми и профессиональными навыками. В квалификационных терминах это означает, что для АГС могут быть представлены рабочие места, соответствующие 1–4 тарифным разрядам;
- *массовость*. Рабочие места для АГС должны иметь относительно высокое распространение. В случае массового предложения вакансий могут быть разработаны относительно простые и устойчивые информационные регламенты, а также порядок приема, организации и контроля работы на этих рабочих местах;
- *дефицит предложения на данные рабочие места со стороны “свободного” рынка труда*. АГС не должна конкурировать с общим рынком труда, вытесняя “традиционных” работников АГС-служащими, а должна компенсировать недостаток рабочей силы на определенных видах работ.

здравоохранении и социальном обслуживании. Согласно этим данным, общее число таких учреждений оценивается на уровне 18 619, при этом только 20,5% относится к собственности РФ и ее субъектов ¹⁹.

Таблица 10

Число учреждений системы здравоохранения и социального обслуживания, в которых может быть использован труд служащих по АГС (по состоянию на 01.01.2000)

	Всего	Город	Село	Подчиненность органам
Медицинские учреждения:				
Центральные районные больницы	1 765	1 078	687	Местного самоуправления
Районные больницы	263	145	118	Местного самоуправления
Участковые больницы	3 310	30	3 280	Местного самоуправления
Диспансеры	1 532	1 498	34	РФ/субъектов РФ
в т.ч. имеющие стационар	1 084	1 052	32	РФ/субъектов РФ
Дома ребенка	254			РФ
Больницы скорой медицинской помощи	49			Муниципальная / субъектов РФ
Станции скорой медицинской помощи	3 172			Местного самоуправления
Госпитали для инвалидов ВОВ	58			Субъектов РФ
Отделения для инвалидов ВОВ	69			Субъектов РФ
Дневные стационары при амбулаторно-поликлинических учреждениях и отделениях	2659			Местного самоуправления
<i>Справочно: амбулаторно-поликлинические учреждения и отделения</i>	21 254	12 865	8 389	
Социальное обслуживание:				
Стационарные учреждения социального обслуживания престарелых и инвалидов	1 186			Субъектов РФ
Центры социального обслуживания	1 744			Местного самоуправления
Отделения (службы) срочного социального обслуживания	1 838			Местного самоуправления
Специализированные дома для одиноких престарелых и нетрудоспособных граждан	720			РФ/субъектов РФ

¹⁹ Представленные оценки являются предварительными и требуют дальнейшего уточнения в Министерстве здравоохранения, Министерстве образования и Министерстве труда и социального развития РФ.

эффективной организации АГС на предприятиях и в учреждениях муниципального подчинения в силу особого порядка взаимоотношений, сложившихся с ними у государственных органов. Интрига относительно возможности и регламентов прохождения АГС в муниципальном секторе сохраняется до сих пор. Несмотря на то, что де-юре ст. 4 принятого закона “Об альтернативной гражданской службе” допускает прохождение АГС в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, отсутствие соответствующего федерального закона, который, согласно этой статье, должен устанавливать порядок прохождения такой службы, не до конца ясно, как этот порядок будет действовать де-факто.

Тем не менее, учитывая то, что вопрос о включении объектов муниципальной собственности в перечень рабочих мест для прохождения АГС по существу оставлен законодателем открытым, представляется важным оценить возможные последствия этой меры как для эффективности самой АГС, так и для рынка труда.

Согласно данным Госкомстата, на региональном уровне численность предприятий и организаций всех отраслей экономики, находящихся в муниципальной собственности, превышает численность государственных предприятий и организаций. Исключения составляют только Москва и Санкт-Петербург. Можно, следовательно, предположить, что в территориальном разрезе *муниципальные организации концентрируются в малых городах*. Именно муниципальные учреждения, оказывающие услуги в здравоохранении и социальном обеспечении населения, находятся в наиболее плачевном состоянии и в большей степени нуждаются в дополнительном персонале.

В первой половине 1990-х годов происходила передача объектов социально-культурной и жилищно-коммунальной сфер в собственность муниципалитетов. Нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ, введенные в действие в середине 1990-х годов, также предусматривали передачу большинства объектов социально-культурной сферы приватизируемых предприятий на муниципальный уровень. Исходя из этого, можно предположить, что большинство предприятий и организаций жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы в регионах РФ имеет муниципальное подчинение.

В табл. 10 и 11 представлены данные, позволяющие ориентировочно оценить удельный вес объектов муниципальной собственности в общей численности предприятий и организаций в

3.2. Информационная база анализа числа вакансий для АГС

Предполагается, что АГС-служащие должны заместить имеющиеся в экономике свободные рабочие места (вакансии). В российской статистике информация о свободных рабочих местах поступает преимущественно из двух источников. Первый – статистическая отчетность крупных и средних предприятий и организаций, аккумулируемая в Госкомстате РФ. Второй – учетные данные Государственной службы занятости (далее – ГСЗ), которые собираются ее районными отделениями, обобщаются на региональном уровне, а затем агрегируются в Министерстве труда и социального развития РФ для всей страны в целом.

В методологическом отношении оба показателя имеют определенные ограничения. Можно выделить следующие недостатки статистики вакансий, которую разрабатывает Госкомстат РФ:

- Под вакансиями понимаются незаполненные единицы в штате предприятий. Наличие подобных вакансий не обязательно означает, что работодатели заинтересованы в их заполнении и прилагают к этому какие-то реальные усилия. Строго говоря, такие рабочие места трудно признать “вакансиями”, если со стороны работодателей отсутствует поиск необходимых работников.
- Статистика вакансий Госкомстата РФ не полностью отражает реальное число свободных рабочих мест в экономике, так как охватывает только крупные и средние предприятия, в то время как малые предприятия в ней не отражены. Отсюда – неизбежная недооценка общего количества вакансий.
- Наконец, хотя исходные формы отчетности содержат информацию о структурных характеристиках предприятий, официальные источники публикуют лишь отраслевую разбивку вакансий, в то время как данные об их распределении в зависимости от размеров предприятий, форм собственности и т. д. остаются недоступными для аналитических целей.

Статистика вакансий ГСЗ свободна от многих изъянов, присущих отчетности предприятий. Так, она охватывает все предприятия, а не только крупные и средние. Сам факт обращения работодателей в ГСЗ может рассматриваться как подтверждение их поисковой активности. Однако и здесь есть некоторые ограничения:

- Серьезный недостаток статистики ГСЗ состоит в том, что она не дает точного представления о количестве вакансий, существующих на определенный момент времени. Многие рабочие места могут продолжать числиться в банке данных ГСЗ как незанятые, хотя предприятия уже давно заполнили их сами или же отказались от идеи привлечения дополнительных работников. Какая часть сведений о заявленной предприятиями потребности в рабочей силе оказывается устаревшей и в этом смысле фиктивной, сказать трудно, хотя все региональные службы занятости постоянно сталкиваются с этой проблемой.
- Поскольку учетные данные ГСЗ отражают заявленную потребность в рабочей силе по состоянию на конец периода, они не позволяют оценить величину общего потока вакансий, проходящих через службы занятости. Статистика вакансий давала бы намного более полную картину, если бы она строилась по той же схеме, по которой ведется учет безработных: наличие вакансий на начало периода; поступление вакансий в течение периода; закрытие вакансий в течение периода (в том числе – клиентами служб занятости); остаток на конец периода.
- Пожалуй, со статистической точки зрения главным недостатком вакансий, аккумулируемых в службе занятости, является смещение их структуры в сторону наименее привлекательных и хуже оплачиваемых рабочих мест. Хотя по Закону о занятости предприятия и организации обязаны сообщать ГСЗ обо всех имеющихся у них свободных рабочих местах, многие избегают контактов со службами занятости, ссылаясь на недостаточный уровень квалификации лиц, регистрируемых в них в качестве безработных. Значительная часть предприятий предоставляют информацию только о рабочих местах, не требующих высокой квалификации, с низким уровнем оплаты труда, а некоторые, как свидетельствуют результаты специальных обследований, вообще не сотрудничают с ГСЗ.

Однако в нашем случае этот недостаток не играет столь драматической роли, поскольку фокус нашего анализа как раз и направлен на поиск свободных рабочих мест, не требующих особой квалификации и не претендующих на высокую оплату.

В этой связи в дальнейшем анализе мы опираемся на данные о свободных рабочих местах, аккумулированных в регио-

нальных службах занятости. Таким образом, информационную базу этой части исследования составили:

- пилотные специальные обследования рынков труда двух регионов – г. Владимир и Ленинградской обл., проведенные НИСП в июле-августе 2002 г.;
- данные государственных служб занятости о числе и структуре вакансий на локальных рынках труда. Методика учета была разработана экспертами НИСП (см. прил.). Информация для перечня вакансий рабочих и младшего обслуживающего персонала государственных и муниципальных предприятий, заявленных работодателями в региональные службы занятости, была получена от территориальных служб занятости (СЗ) 73 регионов по состоянию на период с января по июнь 2002 г., либо по состоянию на 1 июля 2002 года.

3.3. Обоснование Включения предприятий муниципального подчинения В перечень мест для прохождения АГС

Прежде чем переходить к анализу числа и структуры вакансий, обратимся к вопросу, который долгое время составлял предмет серьезных споров – организации какого уровня подчинения могут быть сферой приложения АГС? Камнем преткновения стали предприятия и организации муниципального уровня.

Никто из участников дискуссии не сомневался, что именно там сконцентрировано большинство рабочих мест, пригодных для прохождения АГС. Наиболее массовый, сложившийся в общественном сознании образ АГС-служащего ассоциируется с работой в учреждениях социальной сферы. Обсуждение проблем организации альтернативной гражданской службы на фокус-группе с призывниками, отдающими предпочтение АГС по морально-этическим соображениям и считающими, что АГС по сложности должна соответствовать воинской службе, позволяет сделать вывод о том, что с точки зрения общественной полезности именно социальная работа в наибольшей степени адекватна АГС.

Однако серьезным препятствием на пути становления АГС на социальных объектах может стать отсутствие законодательного регулирования порядка прохождения АГС в организациях, подведомственных местным органам исполнительной власти. Изначально под сомнение ставилась возможность