



н е з а в и с и м ы й и н с т и т у т
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

**Рынки труда
для альтернативной гражданской службы**

**Серия «Научные проекты НИСП — ISP Working Papers»
WP2/2003/01**

Январь 2003, Москва

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

Аннотация

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.

Введение

Право на альтернативную гражданскую службу гарантировано Конституцией Российской Федерации: «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» (статья 59). До последнего времени данное положение относилось к числу статей, которые являлись лишь «протоколом о намерениях», а не руководством к действию.

Хотя априори очевидно, что этот вопрос находится под сильнейшим влиянием политических и социальных факторов, однако настоящее исследование Независимого института социальной политики (НИСП) направлено на изучение трудовых и экономических аспектов АГС.

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*, данного исследования НИСП.

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?

Третий блок вопросов связан с экономической эффективностью АГС и расходами государственного бюджета.

От решения этих вопросов зависит 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.

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:
 - с призывниками, заявившими в официальные инстанции о желании проходить АГС, а также готовыми заявить о таком желании¹;
 - со старшими школьниками, находящимися на пороге призывного возраста;
 - со студентами призывного возраста, обучающихся в вузах без военной кафедры;

¹ Часть из них уже состоит в тех или иных отношениях с официальными инстанциями по этому поводу.
Независимый институт
социальной политики
(НИСП)

- с работниками районных (межрайонных) военкоматов г. Москвы (охвачено три военкомата в разных районах г. Москвы - Запад, Северо-Восток, Юг);
 - с 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, 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 которым удалось пролить свет на проблему, которая является принципиально новой для современной России как в политическом аспекте, так и с позиций рынка труда.

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

Общая конфигурация рынка труда для АГС определяется основополагающими нормами 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» (п.1 ст.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 (п. 1. ст. 3).

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

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*. В связи с этим принцип экстерриториальности, предполагающий обеспечение АГС-служащих жильем, оплату проезда в отпуск и пр., делает этих работников малопривлекательными для работодателя в том случае, если данные вакансии могут быть заполнены предложением на свободном рынке.

2. Предложение труда: альтернативная гражданская служба в зеркале социологического обследования

2.1. Какова численность призыва на армейскую службу?

Согласно данным проведенного исследования среди возрастной когорты 16-28 лет юношей 58% уже отслужили в армии либо подлежат призыву и 42% имеют отсрочку или освобождены от воинской службы. «Основными поставщиками» солдат срочной службы являются малые города: в них проживает 40% мужчин призывного возраста, 67% которых уже отслужили или подлежат призыву, а доля освобожденных от призыва значительно ниже, чем в крупных городах и сельской местности.

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 не удовлетворено.

Согласно данным российского статистического ежегодника (Госкомстат РФ) группа мужчин в возрасте 18-26 лет³ характеризуется следующим распределением (Таблица 1):⁴

Таблица 1. 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

По данным выборочного обследования численность юношей призывного возраста, распределяется следующим образом (Таблица 2):

Таблица 2. Оценка структуры мужских возрастных когорт 18-26 лет по отношению к армейской службе

	% в численности данной возрастной когорты *	Численность, чел
Подлежат призыву	11	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	9 887 000 **

* - по данным выборочного обследования

** - 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.

Согласно статистике призыва⁵ в 2001 г. было призвано на срочную воинскую службу 382 819 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, уклоняются от службы в армии.

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% подлежит 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%

³ Верхняя граница 26 лет означает возрастной предел, в который гражданин может быть призвано на армейскую службу и окончить ее в возрасте не старше 28 лет.

⁴ Российский статистический ежегодник: Официальное издание. 2001 год, с.87-88

⁵ Людмила Вахнина, член Совета Правозащитного центра "Мемориал". Сколько процентов юношей призываются на военную службу? Аналитическая записка

подлежащих призыву не означает, что остальные 87-89% вообще не будут служить в армии. В действительности доля таких лиц составляет 56%.

2.2. Почему молодежь не хочет служить в армии?

Согласно данным выборочного опроса, 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 героизм 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%.

Обращает 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, наоборот, в большей степени склонны рассматривать армию как бессмысленное и опасное дело.

Позиция же самих юношей изменяется с возрастом: по мере приближения к призывному возрасту все меньше молодых людей заявляют о намерении служить в армии, а о стремлении избежать службы любыми способами – все больше.

Можно выделить три основные причины, по которым совершается массовый отказ (или массовое неприятие) службы в рядах Вооруженных Сил РФ:

- 1) неуставные отношения;
- 2) неудовлетворительные условия содержания служащих;
- 3) участие армии в действиях в «горячих точках».

Кроме этих мотивов, в последнее время весьма широкое распространение получил еще один: служба в армии – потерянное время. 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.

2.3. Армия и АГС: идти или не идти?

Рассмотрим различные группы молодых людей 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%), 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». В эту группу попадает большинство тех, кто имеет отсрочку.

В группе тех, кто *не служил и очень не хочет идти в армию* (30%), 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 предпочтут АГС, которая, по их мнению, должна регулироваться Трудовым кодексом и гражданскими законами. Однако если закон об АГС будет слишком жестким (что, похоже и соответствует реальностям), 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 высокая доля имеющих отсрочку, но не так много полностью освобожденных от призыва. Эти молодые люди считают, что служба по призыву должна быть сокращена 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. Что знают будущие призывники об АГС?

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.

Слабая информированность общества и в том числе тех, кого, как ожидалось, введение АГС касается в первую очередь, подтверждается и качественными методами, в том числе групповыми дискуссиями. В то же время обсуждение норм Закона в ходе этих дискуссий показало, что особо болезненно потенциальными претендентами на АГС воспринимается п. 2 ст. 4 об экстерриториальности прохождения АГС, 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 РВК.

2.5. Как российское общество относится к проблеме АГС?⁶

Молодых людей с «истинно религиозными» мотивами не так уж много. В связи с этим возникает опасение того, что на существующих в данный момент условиях фактически никто не пойдет на АГС, и Закон об АГС окажется невостребованным. Но гражданское общество и государство еще имеют время и возможность внести в Закон и практику его применения изменения, которые не дадут ему остаться мало значимой и редко применяемой нормой.

На данный момент в Законе обнаруживается множество «лазеек» для использования его не по назначению, что может поспособствовать возникновению, связанной с этим коррупции. Так, в Законе не прописано, при каких условиях возможно проходить АГС в пределах своего Субъекта Федерации, не оговорено, кем и чем определяется выбор организации куда направляют гражданина для прохождения АГС, не указано, кто и каким образом будет контролировать прохождение гражданином АГС, разрешать возможные конфликты между ним и работодателем.

В ходе исследования были отмечены 8 основных принципов, на которых, по мнению молодежи и работников РВК, должен основываться Закон об АГС, дабы быть не номинальным, а реально действующим.

Во-первых, служба должна проходить по месту проживания или быть максимально к нему приближена. Во-вторых, 1) срок АГС при современном сроке военной службы (2 года) должен быть установлен в 2,5 года; 2) либо ввести коэффициент по отношению к срочной военной службе (1,2); 3) либо 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 своего 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.

2.6. Как потенциальные АГС-служащие мотивируют свой выбор?

Анализ предпочтений в выборе места работы при прохождении АГС свидетельствует о том, что многие призывники связывают свои стремления в АГС далеко с непафистскими настроениями. Социальная служба, которая большинством экспертов рассматривается как основной рынок труда для АГС-служащих, имеет среди них самый низкий рейтинг, а служба

⁶ Эта часть исследования базируется на результатах, полученных в ходе групповых дискуссий и интервью.

в милиции, которая с трудом представляется без ношения оружия, наоборот, является самой желанной⁷.

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.

Региональный срез опрошенной совокупности респондентов показывает, что намерения относительно альтернативной 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.

2.7. Какова численность «призыва» на АГС? Различные сценарии

Максимальная оценка потенциального числа претендентов на АГС соответствует 13.7% от общего числа призывников, что на макроуровне соответствует 149 тыс. чел⁸. Она складывается посредством выявления одобряющих идею АГС среди тех, кто стремится любыми способами избежать службы в армии (как из-за страха перед самой армией, так и из-за убеждения, что армия – это потеря времени). Стремящихся избежать службы в армии среди призывников - 18.4%, но только 74.5% из них положительно относятся к идее АГС, отсюда и выводится вышеуказанная оценка - 13,7%.

Очевидно, данная оценки очень чувствительна к сферам занятости АГС-служащих и способам ее организации.

Наибольшей силой обладает фактор экстерриториальности. Так, при условии экстерриториальной организации 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. В данном случае на АГС будут претендовать около 450 тыс. чел. Минимальная оценка – 4.2 тыс.чел. - соответствует экстерриториальной 4-хгодичной службе на предприятиях социальной сферы (Таблица 3, Рисунок 1).

⁷ 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.

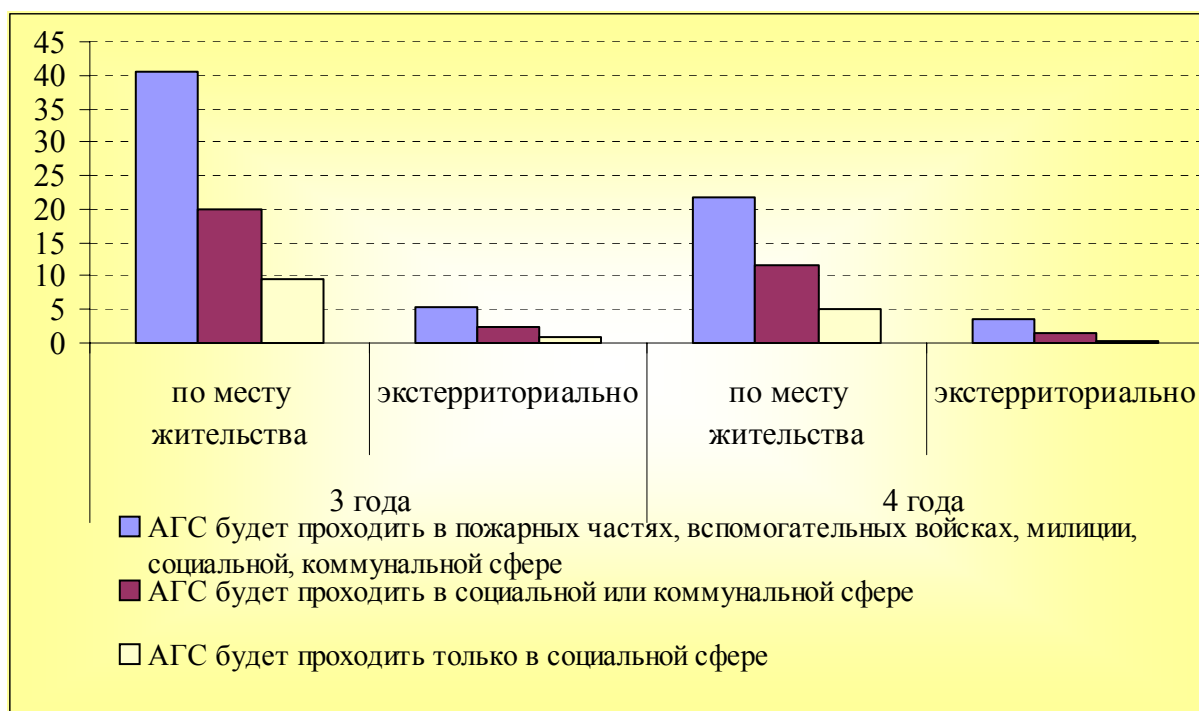
⁸ Данная оценка построена без учета длительности АГС, условий ее прохождения (по месту жительства или экстерриториально) и сфер возможной занятости АГС-служащих.

Таблица 3. 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		
	% от числа подлежащих призыву	чел.	% от числа подлежащих призыву	чел.	% от числа, выбравших АГС по месту жительства	% от числа подлежащих призыву	чел.	% от числа, выбравших АГС по месту жительства	% от числа подлежащих призыву	чел.
<i>Пойдут на АГС, если ...</i>										
будет широкий выбор места ее прохождения (в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции, социальных учреждениях, коммунальной сфере)	40,6	441553	21,9	238178	13,6	5,5	60051	16,1	3,5	38347
она будет проходить в пожарных частях, вспомогательных войсках, милиции	32,4	352373	17,5	190325	13,3	4,3	46866	13,3	2,3	25313
она будет проходить в социальной или коммунальной сфере	19,9	216426	11,7	127246	12,2	2,4	26404	13,3	1,6	16924
она будет проходить только в социальной сфере	9,4	102232	5,0	54379	8,3	0,8	8485	7,7	0,4	4187

Справочно: подлежат призыву — 1087570 чел.

Рисунок 1. Оценка потенциальной численности АГС-служащих при различной продолжительности АГС, % от численности призыва



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

3.1. 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 этими вакансиями 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: очевидно, потребуется либо дополнительная экспертиза профессионально-квалификационных требований, либо описание работ, предоставляемых работодателем. *В эту группу входит персонал, выполняющий преимущественно инфраструктурные функции в экономике.*

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.

Таблица 4. Число и структура рабочих мест для АГС на российском рынке труда

Характер вакансий	Число, ед.
Чистые вакансии	15133
Условные вакансии	95732
Чистые и условные вакансии, всего:	110865
Малопригодные вакансии	70332
Всего	181197

В Таблица 5 приведен список профессий, из числа признанных подходящими для прохождения АГС, в заполнении которых регионы испытывают наибольшую потребность.

Таблица 5. 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 р	53
уборщик территории, дворник и т.д.	1 р	46
подсобный рабочий (в т.ч. подсобный рабочий-грузчик, - дорожный рабочий, -кочегар)	1-2 р	38
вахтер, сторож, сторож-вахтер, швейцар	1-2 р	37
газовщик, электрогазовщик, электросварщик ручной варки	1-6 р	30
плотник, плотник-столяр, столяр, столяр строительный	2-6 р	30
сантехник, слесарь-сантехник	2-6 р	29
уборщик (+технички)	1-3 р	28
грузчик	1-2 р	27
уборщик производственных и служебных помещений, лестничных клеток	1-2 р	23
слесарь, в т.ч. аварийно-восстановительных работ, по эксплуатации и ремонту газового оборудования; работник ЖКХ	2-6 р	23

Наибольшей сопоставимостью обладают величины, рассчитанные по данным 43-х регионов, представивших информацию о числе вакансий на 1 июля 2002 г (Таблица 6).

Таблица 6. Число вакансий для прохождения АГС *

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

* - по 43 регионам РФ

Таблица 7. 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		
	% от числа подле- жащих призы- ву	чел.	% от числа подле- жащих призы- ву	чел,	% от числа выбрав- ших АГС по месту житель- ства	% от числа подле- жащих призы- ву	чел.	% от числа выбрав- ших АГС по месту житель- ства	% от числа подле- жащих призы- ву	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

* - по 43 регионам

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.

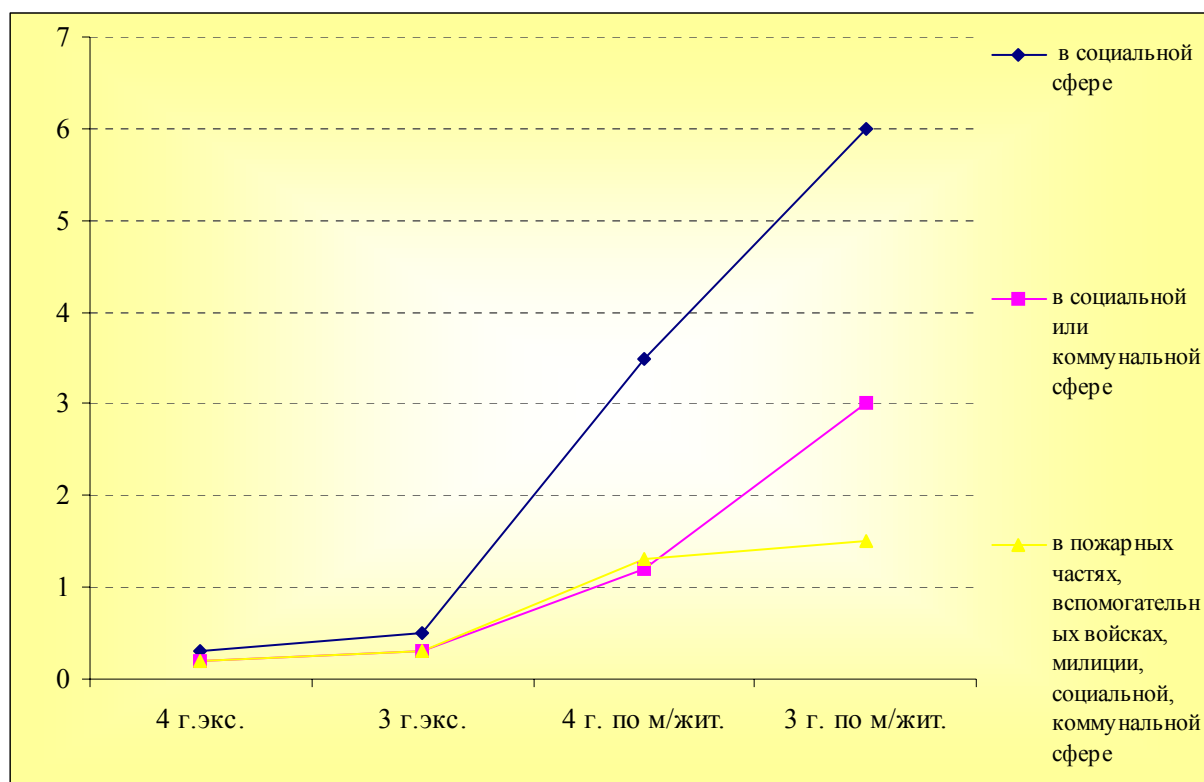
В результате соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС, то есть соотношение количества вакансий, приемлемых с точки зрения соответствия требованиям АГС (Таблица 6), и численности призывников, готовых проходить АГС (Таблица 7), выглядит следующим образом (Таблица 8).

Таблица 8. Соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС*

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

* - по 43 регионам РФ

Рисунок 2. Соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС при различных сценариях ее прохождения (численность АГС-служащих к числу вакансий, доли ед.)



Как видно на Рисунок 2, соотношение спроса и предложения на рынке труда АГС АГС весьма чувствительны к изменению, как сфер занятости, так и способам организации АГС.

Существуют сценарии, при 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.

3.2. АГС глазами работодателей и экспертов служб занятости⁹

Каковы реальные перспективы занятости АГС-служащих? Ответ на этот вопрос зависит от интересов и поведения потенциальных 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, с другой стороны, в нормах принятого закона они находят целый ряд противоречий и неясностей.

В связи с этим эксперты поднимают следующие вопросы, касающиеся АГС:

- *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.

- *Целесообразно ли установление принципа экстерриториальности АГС?*

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

- *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.

Неоднозначное отношение к проблеме АГС наблюдается и у экспертов региональных служб занятости. Они опасаются возникновения конкуренции между АГС-служащими и лицами пенсионных и предпенсионных возрастов, традиционно претендующих на подобные рабочие места. Это может повлечь за собой вытеснение последних с рынка труда, что будет провоцировать рост безработицы и социальной напряженности.

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

Статья 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 Российской Федерации, бюджетов организаций и внебюджетных источников в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

⁹ 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.

4.1. Основные элементы расходов, связанных с системой АГС. Оценка бюджетных расходов на АГС.

В состав основных расходов, которые будут производиться в стране в связи с введением АГС, входят следующие их виды (Таблица 9):

Таблица 9. Основные расходы на организацию АГС. Базовые показатели и источники информации для расчета их стоимости

Основные расходы на организацию АГС	Базовые показатели для расчета расходов	Источники информации
Оплата труда	минимальная з/п в РФ; средняя з/п по региону прохождения АГС	Статистические данные Госкомстата РФ
Начисления на оплату труда	установленные страховые тарифы	1)Статьи Налогового Кодекса РФ; 2)Данные о фактическом поступлении средств единого социального налога во внебюджетные фонды и фонд пенсионного страхования.
Оплата жилья	доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в бюджете домохозяйств	Статистические данные Госкомстата РФ
Транспортные расходы	стоимость проезда поездом/пролета самолетом 1км пути	Статистические данные Госкомстата РФ
Профессиональное обучение	средняя стоимость профессиональной подготовки безработного	База данных Министерства Труда и Социального Развития России

Суммируя величину каждого из компонентов стоимости организации АГС, получаем величину итогового бюджета АГС (Таблица 10).

Таблица 10. Бюджеты организации АГС: различные сценарии

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

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

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 Вооруженные Силы 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 призывной 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 вооруженных 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 трети вакансий имеющих 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 половины имеющих в социальной сфере;
- 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 шестикратный 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-годичной экстерриториальной службы;
- 2) даже в случае 3-годичной экстерриториальной службы призывниками АГС заполнится не более трети 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 предложения над числом имеющихся рабочих мест в социальной и коммунальной сферах в два 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-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, 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 сегмент рынка, где предложение труда найдет спрос и наоборот, 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 между привлечением АГС-служащих, прибывшими 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 недирективно 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».