**Обзор Федерального закона № 113-ФЗ от 25.07.2002 года в редакции от 31.07.2020 года «Об альтернативной гражданской службе» на соответствие его международным правовым нормам и стандартам в сфере права на свободу совести**

Оглавление

[Введение 1](#_Toc67667091)

[Право на свободу совести для действующих военнослужащих 2](#_Toc67667092)

[Выбор места прохождения АГС 4](#_Toc67667093)

[Срок прохождения альтернативной службы 6](#_Toc67667094)

[Право на отказ от военной службы в период мобилизации 7](#_Toc67667095)

[Сроки подачи заявления о замене военной службы на АГС 7](#_Toc67667096)

[Оценка убеждений граждан призывной комиссией 10](#_Toc67667097)

[Рассмотрение заявления на АГС, поданного несовершеннолетним гражданином 14](#_Toc67667098)

[Социальные гарантии при прохождении альтернативной службы 15](#_Toc67667099)

[Экстерриториальный принцип прохождения АГС 16](#_Toc67667100)

[Ограничение права на свободу передвижения для альтернативнослужащих 19](#_Toc67667101)

[«Идеальная альтернативная служба» 21](#_Toc67667102)

[Заключение 22](#_Toc67667103)

# Введение

В 1993 году в Российской Федерации была принята новая Конституция, которая в части 3 статьи 59 предусматривала: «*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*».

Конституция 1993 года была очень прогрессивной для своего времени и закрепляла возможность отказа от военной службы по убеждениям совести. Это право являлось прямым и непосредственно действующим, однако закон, конкретизирующий процедуру реализации права, был принят только в 2002 году, а вступил в силу в начале 2004 года.

С 1993 по 2004 года граждане, заявившие о своем отказе от военной службы, ожидали принятия закона. Попытки возбудить в отношении сознательных отказчиков от военной службы уголовные дела за уклонение от военной службы имели место, но Конституционный Суд РФ в своем Определении от 22.05.1996 года по делу № 63-О указал: «*Действия граждан, реализующих свое конституционное право на альтернативную гражданскую службу, не могут расцениваться как уклонение без уважительной причины от военной службы и, следовательно, не подпадают под признаки предусмотренного названными законодательными нормами правонарушения».*

Принятый в 2002 году закон является компромиссом, на который готово было пойти Министерство обороны РФ в тот момент. Однако с течением времени его нормы стали существенно отставать от принятых международных стандартов.

В рамках данной обзора предлагается рассмотреть положения действующего Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» и практику его применения в сравнении с международными стандартами в сфере права на отказ от военной службы по убеждениям совести.

# Право на свободу совести для действующих военнослужащих

Закон «Об альтернативной гражданской службе» (далее – Закон) не раскрывает в полном объеме конституционное положение.

Конституция Российской Федерации предусматривает право на отказ от военной службы для всех граждан. Закон определяет: «*Альтернативная гражданская служба - особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву».* Таким образом, правом на альтернативную гражданскую службу (далее – АГС) могут воспользоваться только граждане, подлежащие призыву на военную службу.

Действующие военнослужащие по призыву и по контракту не могут быть направлены на АГС. Закон не предусматривает процедуру отказа от военно-учебных сборов в учебных учреждениях, а также процедуру отказа от военных сборов для граждан, зачисленных в запас Вооруженных сил.

Убеждения, противоречащие несению военной службы, могут возникнуть у человека в период прохождения службы, чему имеется достаточно примеров как в России так и за ее пределами. Например, Данил Корнилович Делие (более известный под своим духовным именем Даниил Ачинский) – местночтимый святой Русской православной церкви – 15 лет своей жизни прослужил в армии, прошел всю Отечественную войну 1812 года, дойдя до Парижа и получив звание унтер-офицера, отказался от военной службы по религиозным убеждениям. Просьба отпустить его в монастырь или скит была отклонена и за «намерение удалиться вовсе от службы» он пожизненно был направлен в Сибирь на каторжные работы.

**Пример**

*Из современных примеров можно привести ситуацию Евгения Пенькова, ветерана боевых действий, 10 лет отслужившего на военной службе по контракту. После увольнения с военной службы Евгений пересмотрел свои ценностные ориентиры и подал заявление в военкомат о том, что в связи с формированием у него убеждений, противоречащих несению военной службы, он просит не вызывать его на военные сборы и перевести в категорию «альтернативнослужащие» в период мобилизации. В своем ответе от 27.12.2006 года № 3555 военный комиссар Санкт-Петербурга сообщил о невозможности выполнения просьбы Евгения. Он указал, что в случае необходимости гражданин подлежит вызову на военные сборы и для мобилизации. При этом военный комиссар отметил, что право на отказ от военной службы предусмотрено действующим законодательством только для граждан, не зачисленных в запас Вооруженных Сил.*

Международные стандарты предусматривают, что право на отказ от военной службы по убеждениям совести должно распространяться на действующих военнослужащих: «*У призывников и добровольцев должна иметься возможность для отказа до начала военной службы и на любом этапе ее прохождения, а также после завершения военной службы»* (пункт 63 Аналитического доклада Управления Верховного комиссариата ООН по правам человека A/HRC/35/4).

Законодательство стран, где сохраняется призыв на военную службу, – Финляндия, Швейцария, Норвегия – подразумевает для военнослужащих возможность перейти с военной на гражданскую службу в связи с формированием у них убеждений, противоречащих прохождению дальнейшей службы. В Германии до отмены призыва у граждан была возможность перейти с военной на альтернативную службу.

В большинстве стран профессиональные военные, проходящие службу по контракту, могут при формировании у них антивоенных убеждений самостоятельно уволиться с военной службы в одностороннем порядке (см., например, законодательства Великобритании, Германии, Боснии, Словении и др.).

В России увольнение по инициативе военнослужащего возможно только при наличии санкции командования войсковой части. Увольнение по собственному желанию происходит только при наличии причин, уважительность которых определяется командованием части.

Граждане, проходящие военную службу в России, фактически лишены права на формирование и высказывание своих убеждений и не могут поступать в соответствии с ними, без риска быть привлеченными к уголовной ответственности.

Пункт 18 Руководящих Принципов УВКБ по вопросу о международной защите № 10 (HCR/GIP/13/10) 2013 года предусматривает, что статус беженца может предоставляться гражданам тех стран, где нет альтернативной гражданской службы и граждане лишены возможности получить освобождение от военной службы по убеждениям.

Полагаем необходимым внести дополнения в статью 51 ФЗ № 53-ФЗ от 28.03.1998 года "О воинской обязанности и военной службе", предусмотрев возможность увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, при формировании у них убеждений, противоречащих несению военной службы.

Кроме того следует дополнить статью 51 ФЗ № 53-ФЗ от 28.03.1998 года "О воинской обязанности и военной службе", предусмотрев возможность увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, при переводе на альтернативную гражданскую службу.

Установить в Федеральном законе № 113-ФЗ от 25.07.2002 года в редакции от 31.07.2020 года «Об альтернативной гражданской службе» процедуру перевода граждан с военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу, а также внести соответствующие изменения в статьи Закона. Также целесообразно дополнить Закон главой, предусматривающей процедуру отказа от учебных сборов при обучении граждан навыкам в области обороны и подготовке их по основам военной службы в образовательных учреждениях и учебных пунктах при наличии у граждан убеждений, противоречащих несению военной службы, и главой, посвященной процедуре отказа от участия в военных сборах граждан, при наличии у них убеждений, противоречащих несению военной службы.

# Выбор места прохождения АГС

При направлении граждан для прохождения АГС одной из существенных угроз является отсутствие у государства обязательств учитывать специфику имеющихся у них убеждений при определении места прохождения альтернативной гражданской службы.

В соответствии со статьей 4 Закона при определении *«вида работы, профессии, должности, на которых может быть занят гражданин, направляемый на альтернативную гражданскую службу, и места прохождения альтернативной гражданской службы учитываются образование, специальность, квалификация, опыт предыдущей работы, состояние здоровья, семейное положение гражданина, а также потребность организаций в трудовых ресурсах*».

Таким образом, государство не обязано при определении места прохождения альтернативной гражданской службы учитывать специфику убеждений гражданина. Эта же статья предусматривает, что гражданскую службу можно проходить в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а с 2020 года Министерство обороны более активно привлекает граждан для прохождения альтернативной гражданской службы в главный храм Министерства обороны России и в военно-медицинские учреждения.

Прохождение АГС в Вооруженных Силах для некоторых граждан может являться неприемлемым из-за имеющихся убеждений, а прохождение альтернативной службы непосредственно в войсковых частях, по сути - являться наказанием, а это значит, что для граждан, отказавшихся от взаимодействия с военной структурой, подобные решения не могут считаться надлежащей формой реализации права на свободу совести.

Пункт 21 Аналитического доклада Управления Верховного комиссариата ООН по правам человека A/HRC/35/4 предусматривает, что *«Совет по правам человека и ранее Комиссия по правам человека установили критерии прохождения альтернативной службы, настоятельно призвав государства предоставить лицам, отказывающимся от военной службы по соображениям совести, различные возможности для прохождения нестроевой или гражданской альтернативной службы, которые бы были совместимы с мотивами отказа по соображениям совести, отвечали общественным интересам и не носили характер наказания».*

Удачным примером гибкого подхода при направлении граждан на АГС является Швейцария, где можно проходить гражданскую службу в структурах военного ведомства без ношения оружия в руках и при условии добровольного согласия гражданина на подобную службу[[1]](#footnote-2).

В процессе обсуждения Закона в 2002 году Комитет государственной думы по законодательству в своем заключении указывал: «*Так, проектом допускается неограниченное использование граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, в качестве гражданского персонала на предприятиях и в организациях Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований (статья 4). При этом не учитывается, что конституционной основой альтернативной гражданской службы является противоречие между убеждениями гражданина и военной службой. Защищая свободу мысли, совести и выбора граждан, государство обязано уважать убеждения гражданина, считающего невозможным для себя службу в Вооруженных Силах. По мнению Комитета, прохождение альтернативной службы в военной сфере допустимо только с согласия гражданина, направляемого на альтернативную службу*». То есть на этапе обсуждения законопроекта у представителей государства существовало определенное видение данной проблемы, однако мнение комитета услышано не было, и в этой части Закон остался без изменений.

Предлагается внести дополнения в Закон, предусмотрев в нем учет специфики убеждений граждан при выборе места прохождения альтернативной гражданской службы, а также предусмотрев, что направление граждан для прохождения АГС в структуры военного ведомства возможно только при наличии добровольного согласия гражданина.

# Срок прохождения альтернативной службы

В соответствии со статьей 5 Закона срок прохождения гражданской службы в 1,75 раза превышает установленный Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» срок военной службы по призыву, а в случае прохождения альтернативной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах срок службы больше в 1,5 раза.

Давая позитивную оценку более продолжительному по сравнению с военной службой сроку прохождения альтернативной гражданской службы, Комитет Государственной Думы по обороне в своем Заключении на проект Закона (утвержденном решением Комитета от 20 марта 2002 г. № 86/1) указывает: «*Установление такого срока альтернативной гражданской службы является одним из основных условий, при которых убеждение или вероисповедание будут являться, как и предусмотрено Конституцией Российской Федерации, основной и единственной причиной, побудившей гражданина заменить военную службу альтернативной гражданской службой*»[[2]](#footnote-3). Насколько известно данное заключение является единственным, исходящим от государства обоснованием увеличенному по сравнению с военной службой сроку прохождения альтернативной гражданской службы. Таким образом, можно допустить, что единственной причиной для увеличенного срока прохождения альтернативной гражданской службы является стремление сделать ее менее привлекательной.

Изначально внесенный законопроект «Об альтернативной гражданской службе» предусматривал, что срок АГС для граждан, проходящих ее по месту жительства, будет в 1,5 раза превышать срок прохождения военной службы, а для тех, кто проходит службу за пределами места жительства или в Вооруженных силах в 1,25 раза.

Признавая право государства устанавливать больший по сравнению с военной службой срок для прохождения альтернативной гражданской службы, в пункте 64 Аналитического доклада Управления Верховного комиссариата ООН по правам человека A/HRC/35/4 указывается: «*Бо́льшая продолжительность по сравнению с военной службой допускается только в том случае, если дополнительное время для альтернативной службы основывается на разумных и объективных критериях»*.

Однако отсутствие четких критериев увеличения срока альтернативной гражданской службы по сравнению с военной службой в России заставляет сомневаться в обоснованности такой продолжительности срока.

# Право на отказ от военной службы в период мобилизации

В России отсутствует правовое регулирование реализации права на АГС для граждан, выбравших ее в период мобилизации.

Статья 9 Закона содержит бланкетную норму, которая отсылает нас к иным правовым актам. Однако ни один правовой акт, в том числе, Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» не содержит подобных норм.

Большая часть отказов от военной службы по убеждениям совести так или иначе связана с отказом от участия в военных действиях. Однако с учетом того, что период мобилизации может сопровождаться чередой экстраординарных событий, подобная ситуация создаст идеальные условия для нарушения прав граждан, имеющих убеждения, противоречащие несению военной службы.

Комитет по правам человека ООН в §5 в деле «Ким против Республики Корея» *ссылается на «свое замечание общего порядка № 22 (1993), в котором он постановил, что фундаментальный характер свобод, закрепленных в пункте 1 статьи 18, проявляется в том, что отступление от этого положения не допускается даже во время чрезвычайного положения, как это установлено в пункте 2 статьи 4 Пакта*».

Полагаем, что необходимо принять норму, прямо предусматривающую процедуру реализации права на отказ от военной службы по убеждениям совести в период мобилизации.

# Сроки подачи заявления о замене военной службы на АГС

Статья 11 Закона предусматривает сроки, в течение которых граждане должны подать заявление о замене военной службы на альтернативную гражданскую службу. Из оценки данной нормы в совокупности со статьей 12 Закона очевидно, что пропуск сроков подачи заявления может являться самостоятельным основанием для отказа в замене военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу.

В соответствии со статьей 11 Закона граждане вправе в установленные сроки подать заявление о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой:

до 1 апреля - граждане, которые должны быть призваны на военную службу в октябре - декабре текущего года;

до 1 октября - граждане, которые должны быть призваны на военную службу в апреле - июне следующего года.

Исключением из общих сроков является так называемая «внезапная утеря отсрочки». Граждане, пользующиеся отсрочками от призыва на военную службу, сроки действия которых должны истечь после окончания очередного призыва на военную службу, при преждевременном прекращении основания для отсрочки вправе подать заявление о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой после 1 апреля или после 1 октября в течение 10 дней со дня прекращения основания для отсрочки.

Таким образом, даже в случае, если гражданин имеет убеждения, противоречащие несению военной службы, призывная комиссия может отказать ему в замене военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу только по причине нарушения данной процессуальной нормы.

В 2006 году Конституционный суд РФ рассматривал вопрос соответствия данной нормы Конституции Российской Федерации. В своем Определении от 17.10.2006 года по делу № 447-о Суд подтвердил, что право на замену военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу является непосредственно действующим, а сроки подачи заявления на АГС приняты для рационализации деятельности государственных органов. При этом Суд не признал норму о сроках подачи заявления неконституционной, указав, что правоприменитель имеет возможность восстановить сроки, если сочтет причину их пропуска уважительной.

Осенью 2020 года правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» проводила опрос граждан, реализующих право на АГС. Информация была собрана в различных регионах России. Один из вопросов анкеты был посвящен причинам, по которым гражданам было отказано в замене военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу. В более чем 35% случаев респонденты ответили, что причиной отказа в АГС стал пропуск сроков подачи заявления.

В пункте 23 Аналитического доклада Управления Верховного комиссариата ООН по правам человека A/HRC/35/4 установлено: «*По вопросу о сроках подачи заявления о предоставлении статуса лица, отказывающегося от военной службы по соображениям совести, Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений в двух докладах о поездках подчеркнул, что желание отказаться от военной службы по соображениям совести может возникнуть с течением времени даже после того, как лицо уже приняло участие в военной подготовке или деятельности, в связи с чем следует избегать указаний на жесткие сроки».* Таким образом, международные стандарты однозначно указывают на недопустимость отказа в замене вида службы по процессуальным основаниям. Это кажется обоснованным с учетом того, что любые убеждения не статичны, они развиваются, меняются в ходе жизни под влиянием тех или иных обстоятельств и аргументов, и, вполне возможно, что человек, имеющий антивоенные воззрения, в любой момент может осознать недопустимость и военной службы для себя.

В большинстве законодательных актов других стран нет ограничений для граждан, подлежащих призыву, в сроках подачи заявления о наличии у них убеждений, несовместимых с несением военной службы (см. соответствующие законы Украины, Литвы, Швейцарии, Финляндии). Исключение составляют некоторые страны постсоветского пространства, где пока сохраняются сроки подачи заявления (см. законы Беларуси, Грузии).

Представляется нецелесообразным ограничивать конституционное право человека процессуальными нормами, обоснованность существования которых вызывает серьезные вопросы.

Принятая в 2002 году норма подразумевала, что, принятие решения о замене военной службы на АГС запускает процесс подготовки документов для направления в орган федеральной власти, дважды в год формирующий список мест для прохождения альтернативной службы. Введение данной процедуры, вероятно, было связано со сроками работы с бумажными документами. Однако в данный момент, в условиях развития различных современных технологий, документооборот может осуществляться мгновенно, что значительно упрощает процедуру взаимодействия между государственными структурами. При этом отказ от списочного плана направления граждан на АГС позволит адресно подходить к каждому гражданину и подбирать для него место прохождения службы индивидуально.

Полагаем, что необходимо отказаться от установления ограничительных сроков подачи заявлений о замене военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу.

# Оценка убеждений граждан призывной комиссией

Правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» ежегодно фиксирует значительное количество отказов в замене военной службы по призыву на АГС.

Так, половина из респондентов при проведении опроса АГС-ников осенью 2020 года заявили, что получали решение об отказе в замене военной службы на альтернативную службу.

Результаты опроса, проведенного Движением сознательных отказчиков (далее – ДСО) в 2015-2017 годах также свидетельствуют о том, что 52,3% всех заявлений о замене вида службы имели отрицательный вердикт призывной комиссии.

Наиболее частой причиной для отказа в замене военной службы по призыву на АГС является то, что призывник не смог убедить призывную комиссию в наличии у него убеждений, противоречащих несению военной службы (42 % отказов по результатам опроса осенью 2020 года).

Пункт 4 статьи 12 ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» предусматривает, что гражданину может быть отказано в замене военной службы по призыву на АГС по следующим причинам:

«*он нарушил срок и (или) порядок подачи заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, определяемые статьей 11 настоящего Федерального закона и положением о порядке прохождения альтернативной гражданской службы;*

*характеризующие его документы и другие данные не соответствуют доводам гражданина о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;*

*в заявлении гражданина о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой и прилагаемых к нему документах указаны заведомо ложные сведения;*

*он дважды вызывался на заседания призывной комиссии и не являлся на них без уважительной причины;*

*ранее ему была предоставлена возможность пройти альтернативную гражданскую службу, и он от нее уклонился*».

Несмотря на то, что закон не предусматривает возможность оценки убеждений гражданина, призывные комиссии оценивают убеждения граждан. При этом фактически решение о том, что гражданин не смог убедить членов призывной комиссии в наличии у него соответствующих убеждений сводится в формальное заключение о том, что характеризующие гражданина документы и другие данные не соответствуют его доводам о том, что несение военной службы противоречит имеющимся убеждениям или вероисповеданию.

«*В своей резолюции 24/17 Совет по правам человека приветствовал тот факт, что некоторые государства признают заявления об отказе от военной службы по соображениям совести приемлемыми без проведения какой-либо проверки. В одном сообщении подчеркивается, что в Финляндии (и в Германии до отмены воинской повинности) подача заявления об отказе от военной службы по соображениям совести по установленной форме автоматически ведет к признанию обоснованности отказа от военной службы по соображениям совести*»[[3]](#footnote-4)

Несмотря на то, что Управление Верховного комиссариата ООН по правам человека подчеркивает, что подача заявления на АГС сама по себе является подтверждением обоснованности отказа от военной службы по убеждениям, в данный момент, международные правозащитные институции допускают возможность оценки и проверки государством убеждений гражданина: «*63. Соответственно, государствам разрешается устанавливать процедуры для оценки серьезности убеждений отдельных лиц и пресекать любые попытки злоупотребления возможностью освобождения от военной службы со стороны лиц, которые в состоянии выполнять свою военную службу*»[[4]](#footnote-5).

При этом международные органы солидарны в том, что призывная комиссия должна быть беспристрастной и полностью независимой от военной власти: «*Во всех случаях должно быть право на апелляционное обжалование в независимом гражданском судебном органе. Соответствующий орган, принимающий решения, должен быть полностью независимым от военных властей, а лицу, отказывающемуся от военной службы по соображениям совести необходимо предоставить возможность быть заслушанным, право на юридическое представительство, а также возможность вызывать соответствующих свидетелей»[[5]](#footnote-6)*.

Параграф 62 Рекомендаций по международной защите № 10 Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 03.12.2013 г. говорит о том, что при оценке достоверности правоприменители должны толковать сомнения в пользу заявителя, если при всех искренних стараниях заявитель не может предоставить доказательств некоторых фактов, изложенных в просьбе.

Таким образом, международные стандарты допускают возможность оценки государством убеждений человека, но с учетом презумпции его добросовестности как гражданина.

Представляется, что процедура оценки государством убеждений граждан вне зависимости от ее специфики не может быть объективной. Убеждения, в отличие от иных материальных или физических явлений, не могут быть проверены и, соответственно, не могут быть неоспоримо доказаны, поэтому любое решение комиссии, оценивающей убеждения человека, будет носить субъективный характер. Это создает угрозу призыва в армию граждан, имеющих убеждения, противоречащие несению военной службы и, соответственно, нарушению их права на свободу совести.

Отсутствие критериев проверки искренности убеждений создает условия правовой неопределенности. Гражданин неспособен предвидеть, покажутся ли его убеждения или представленные им материалы достаточными для замены военной службы на АГС. А призывная комиссия лишена ориентиров для принятия единообразных и объективных решений. Такой подход создает условия для принятия решений на основе личных убеждений конкретного члена призывной комиссии, что с учетом отсутствия в составе призывных комиссий лиц, обладающих специальным образованием, знаниями и компетенцией, которые позволили бы оценить философско-этические и религиозные убеждения граждан, только способствует принятию немотивированных решений.

Стоит отметить заметную роль представителей силовых ведомств, участвующих в рассмотрении заявлений граждан о замене военной службы на АГС. Заместителем председателя комиссии является военный комиссар. В состав призывной комиссии входят врач, руководящий работой по медицинскому освидетельствованию призывников, и секретарь комиссии, обладающие правом голоса, которые зачастую являются сотрудниками военного комиссариата. Также в состав включен сотрудник правоохранительных органов.

Фактически, не связанными со структурами полиции и министерства обороны, остаются глава муниципального образования (председатель комиссии), представители отдела образования и службы занятости.

Давая оценку беспристрастности комиссии, оценивающей убеждения граждан, Европейский суд по правам человека в деле «Папавасилакис против Греции» от 15 сентября 2016 года, жалоба № 66899/14 указал следующее: «*В данном деле Суд отмечает, что если бы все члены специального комитета присутствовали в момент интервьюирования заявителя, большинство было бы гражданскими лицами: два университетских профессора, специализирующиеся в области социальных наук, и советник Государственного юридического совета (Исполняющий обязанности председателя), в противовес двоим высокопоставленным офицерам армии. Однако в этот день присутствовали только председатель и два офицера. По мнению Суда, заявитель мог законно опасаться, что, поскольку он не является членом религиозной общины, ему не удастся передать свои идеологические убеждения карьерным чиновникам с высшими должностями в военной иерархии».*

Действующее законодательство предусматривает принятие решения призывной комиссии на основании выступления гражданина, анализа представленных гражданином документов, а также документов, собранных призывной комиссией, при этом закон не определяет, какие именно документы может или должна истребовать призывная комиссия, что фактические делает эту норму «спящей».

Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» в действующей редакции устанавливает обязанность гражданина предоставить в призывную комиссию два документа, а именно автобиографию и характеристику с места работы (учебы). Эти документы зачастую никак не связаны с доводами гражданина о наличии у него убеждений, противоречащих несению военной службы. Таким образом, складывается ситуация, при которой члены призывной комиссии без специальной подготовки, без определенных критериев и достоверных данных определяют, есть ли у гражданина, который может обладать разной степенью убедительности при изложении своей позиции, право на отказ от военной службы. Подобная ситуация создает благоприятные условия для неоправданных и нарушающих Права Человека решений.

Наличие в Законе критериев, позволяющих призывной комиссии отличить убеждения, противоречащие несению военной службы, от иных убеждений, может создать ситуацию, при которой граждане, не имеющие убеждений, просто воспроизведя на призывной комиссии «правильные» доводы, получат положительное решение.

В этой связи единственно верным решением представляется отказ от оценки убеждений граждан и переход к заявительному характеру права на альтернативную гражданскую службу. Данная позиция была сформулирована в Резолюции Европейского парламента от 1989 года «Об отказе от военной службы по соображениям совести и альтернативной гражданской службе» (Α3-15/89) «*whereas no court and no committee can examine a person's conscience”, […]“4. Urges that, in order to be recognized as a conscientious objector, a declaration setting out the individual's motives should suffice in order to obtain the status of conscientious objector*». «***Поскольку ни суд, ни комитет не могут исследовать совесть человека****», […] «4. Настаивает, что чтобы быть признанным лицом, отказывающимся от военной службы по соображениям совести****, заявления с указанием мотивов должно быть достаточно для получения статуса лица, отказывающегося от военной службы по убеждениям*.** Эта позиция была такжеподдержана Комиссией по правам человека ООН (Резолюция 1998/77) и реализована в законодательстве таких стран как Австрия, Норвегия, Швейцария, Финляндия.

В Российской Федерации увеличенный по сравнению с военной службой срок прохождения АГС фактически является сдерживающим фактором выбора альтернативной гражданской службы для граждан, стремящихся уклониться от прохождения военной службы по призыву. Ранее, давая оценку увеличенному по сравнению с военной службой сроку прохождения альтернативной гражданской службы, Комитет Государственной Думы по обороне в своем Заключении на проект ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (Утвержденном Решением Комитета от 20 марта 2002 г. № 86/1) указывал что: «*Установление такого срока альтернативной гражданской службы является одним из основных условий, при которых убеждение или вероисповедание будут являться, как и предусмотрено Конституцией Российской Федерации, основной и единственной причиной, побудившей гражданина заменить военную службу альтернативной гражданской службой*».

Полагаем, что нет препятствий к переходу от разрешительного к заявительному характеру права на АГС.

# Рассмотрение заявления на АГС, поданного несовершеннолетним гражданином

В соответствии со статьей 13 Закона: «*Решение о направлении гражданина на альтернативную гражданскую службу может быть принято только после достижения им возраста 18 лет*». Данная норма в совокупности со сроками подачи заявления, установленными в статье 11, предусматривает, что гражданин может, а при определенных обстоятельствах и должен, подавать заявление о замене военной службы по призыву на АГС в возрасте 17 лет и, соответственно, призывная комиссия должна рассматривать и оценивать такие заявления. Эта процедура потенциально не нарушает прав граждан, однако существует неоднородная правоприменительная практика, и некоторые военкоматы отказываются передавать заявления несовершеннолетних граждан на рассмотрение призывной комиссии. Это создает условия, при которых граждане вынуждены ожидать полгода с момента окончания права на отсрочку до момента, пока Роструд не определит им место прохождения службы.

**Пример. Крым**

*14 сентября 2020 года призывник подал заявление о замене военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу. На момент подачи заявления юноше было 17 лет, и поскольку он не знал, сможет ли поступить после окончания школы в высшее учебное учреждение, будучи еще несовершеннолетним, подал заявление о замене вида службы. Во время заседания призывной комиссии призывнику сообщили, что его заявление не может быть рассмотрено, так как ему еще нет 18 лет. В данный момент призывник обжалует бездействие призывной комиссии в суде.*

В этой связи нет необходимости вносить изменения в действующее правовое регулирование. Вместе с тем, возможно, было бы логичным направить разъяснения данной нормы военным комиссарам на местах.

# Социальные гарантии при прохождении альтернативной службы

Статья 19 Закона определяет права и социальные гарантии граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу. Данное положение в целом соответствует международным стандартам и принципам разумности и справедливости. Совершенствование этой нормы позволило бы влиять на некоторые серьезные проблемы в сфере прохождения АГС.

В частности, одной из самых острых проблем современной России является закредитованность граждан. Обязанность проходить военную службу по призыву или альтернативную гражданскую службу не связаны с самостоятельным выбором граждан. Целесообразно, в этой связи, законодательно остановить обязательства по выплате кредита на период службы, а также в течение 3 месяцев после ее окончания. Данная норма повысит привлекательность как военной, так и альтернативной службы, так как граждане смогут не опасаться финансовых последствий своего нахождения на службе.

В соответствии с пунктом 4 статьи 19 Закона: «*За гражданином, работавшим до направления на альтернативную гражданскую службу в государственной или муниципальной организации, в течение трех месяцев после его увольнения с альтернативной гражданской службы сохраняется право поступления на работу в ту же организацию и на ту же должность, а при ее отсутствии - на другую равноценную работу (должность) в той же или, с согласия работника, другой организации».* На практикеданная норма не гарантирует права гражданина на возвращение к работе, которую он выполнял до призыва/направления на альтернативную гражданскую службу. Трудовой кодекс Российской Федерации не предусматривает обязанности работодателя сохранять за гражданами рабочее место, а законопроект № 486954-7, устанавливающий данную обязанность за работодателем, был отклонен[[6]](#footnote-7).

**Пример. Санкт-Петербург**

*Призывник из Московского района Санкт-Петербурга до направления на альтернативную гражданскую службу работал преподавателем в лицее. После окончания службы в течение 3 месяцев подал заявление с просьбой о восстановлении в должности, занимаемой до направления на АГС. Однако получил отказ директора лицея, указавшего, что обязанности восстановить его на работе нет, и все, что он может предложить – это должность дворника.*

В этой связи, полагаем, есть потребность вернуться к рассмотрению вопроса о сохранении за гражданами, призванными в армию или направленными на альтернативную гражданскую службу, рабочих мест.

# Экстерриториальный принцип прохождения АГС

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Закона: *«Граждане проходят альтернативную гражданскую службу, как правило, за пределами территорий субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают».*

Пункт 3 статьи 20 Закона предусматривает: *«Организации, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы, бесплатно обеспечивают общежитием граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу вне территории, где они постоянно проживают.*

*Размещение граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в одном здании с военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, не допускается».*

Следует отметить, что никакого рационального обоснования необходимости проходить альтернативную гражданскую службу за пределами региона проживания - нет. Более того, реализация этой нормы возлагает дополнительные расходы на федеральный бюджет и работодателя, уменьшает возможности работодателей принимать граждан для прохождения альтернативной гражданской службы и снижает качество жизни альтернативнослужащих.

При реализации экстерриториального принципа направления на АГС государство берет на себя обязательства по оплате альтернативнослужащему дороги до места альтернативной службы и обратно. Работодатель несет амортизационные убытки, связанные с предоставлением работнику общежития. При этом жилое помещение, соответствующее требованиям закона, имеется не у всех работодателей. Этот фактор серьезно влияет на возможности потенциальных работодателей принимать на работу альтернативнослужащих.

Некоторые организации, нуждающиеся в альтернативнослужащих, не имеют на балансе жилых помещений, отвечающих требованиям, предъявляемым к жилым помещениям. Они размещают граждан для проживания прямо на рабочих местах или в помещениях, не предназначенных для жилья (гаражи, больничные палаты, пансионаты, подсобные помещения, врачебные кабинеты и т.д.). Это, разумеется, снижает качество жизни граждан, проходящих АГС, и нарушает действующее законодательство. В этом случае альтернативнослужащие не могут зарегистрироваться по месту пребывания/жительства и соответственно нарушают Закон от 25.06.1993 года № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и административные регламенты МВД живя в регионе без соответствующего оформления.

Гражданин, направленный для прохождения альтернативной службы в другой регион, вынужден терять социальные связи, менять привычный образ жизни, проживать в неприемлемых условиях только для того, чтобы АГС не была более привлекательной, чем военная служба.

Принцип экстерриториальности для военной службы обоснован отдаленным нахождением воинских частей и подразделений, а направление граждан на альтернативную службу на должности, которые востребованы в родном регионе призывника, абсолютно логично. Организация и партнеры фиксировали множество примеров нарушений прав граждан, направленных на службу в другие регионы[[7]](#footnote-8).

В соответствии с позицией Организации Объединенных Наций направление граждан для прохождения альтернативной службы за пределы их места жительства является формой наказания за отказ человека от прохождения военной службы: «*Комитет с сожалением отмечает, что по своему характеру условия прохождения альтернативной службы представляют собой наказание, включая требование о прохождении такой службы за пределами постоянного места жительства, получение низкой зарплаты, размер которой ниже прожиточного минимума в случае лиц, направленных работать в социальные организации, и ограничения свободы передвижения соответствующих лиц»[[8]](#footnote-9).*

«*Комитет по правам человека привел примеры условий, которые по своему характеру прохождения альтернативной службы представляют собой наказание, включая требования о прохождении такой службы за пределами постоянного места жительства, получение низкой зарплаты, размер которой ниже прожиточного минимума в случае лиц, направленных работать в социальные организации, и ограничения свободы передвижения соответствующих лиц»[[9]](#footnote-10)*.

Законодательство других стран не предусматривает преимущественно экстерриториальный принцип прохождения альтернативной службы. Законы других стран говорят о том, что граждане, либо направляются служить по месту жительства (Грузия, Украина и др.), либо учитываются пожелания граждан, и они направляются служить по выбранному ими месту службы (Финляндия, Швейцария, Дания и др.), либо этот вопрос прямо не регулируется законом (Армения, Литва, Беларусь и др.).

Таким образом, следует отметить, что в данный момент в России нет преград к отказу от экстерриториального принципа прохождения альтернативной гражданской службы.

Полагаем, что при выборе места прохождения альтернативной гражданской службы должны учитываться пожелания граждан. Как следует из толкования термина «альтернативная гражданская служба», смысл ее - функционировать в интересах общества и государства. Соответственно наибольшую пользу принесет мотивированный на работу сотрудник. Для повышения качества работы сотрудник должен иметь к ней интерес, что невозможно без учета его пожеланий. Таким образом, учет мнения гражданина при выборе места прохождения АГС будет являться качественным шагом в развитии данного института, и с позиции соблюдения прав человека, и для повышения производительности труда альтернативнослужащих.

Как указывалось ранее, действующее законодательство предусматривает запрет на проживание граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, с военнослужащими, проходящими службу по призыву. Однако Закон не содержит ограничения на совместное проживание альтернативнослужащих и военнослужащих, проходящими военную службу по контракту, что позволило Министерству обороны РФ летом 2020 года заселить граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу в общежитие, предназначенное для военнослужащих контрактной службы.

Полагаем, что необходимо исключить из статьи 4 Закона указание на преимущественно экстерриториальный принцип прохождения альтернативной гражданской службы, предусмотрев, что граждане могут направляться за пределы места жительства только в случаях невозможности трудоустройства их по месту жительства, либо при отсутствии возможности трудоустройства по месту жительства с учетом личных пожеланий, специфики убеждений, а также образования, специальности, квалификации, опыта предыдущей работы, состояния здоровья, семейного положения, а также исходя из потребностей организаций в трудовых ресурсах.

Важно также внести дополнения в статью 4 Закона, предусмотрев в ней учет пожеланий граждан при выборе места прохождения АГС, и в статью 20, предусмотрев запрет на размещение граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу в одном здании с военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

# Ограничение права на свободу передвижения для альтернативнослужащих

В соответствии со статьей 21 закона «Об альтернативной гражданской службе» граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, не вправе покидать населенный пункт, в котором расположена организация, где они проходят службу, без согласования с представителем работодателя.

**Пример. Самарская область**

*Гражданин проходил альтернативную службу в ГБУ Самарской области «Самарский областной геронтологический центр (дом-интернат для престарелых и инвалидов)». В июле 2019 года, в связи с ухудшением самочувствия он попросил руководителя учреждения отпустить его в родной город Сызрань для консультации с лечащим врачом. После получения отказа он еще несколько дней продолжил службу, но после того, как его состояние ухудшилось он самостоятельно покинул место службы для консультации с лечащим врачом. По месту постоянного жительства ему был оформлен больничный лист. Несмотря на это, работодатель подал заявление в следственный отдел, а одной из причин подачи заявления стал выезд гражданина без разрешения за территорию населенного пункта, где он проходил службу.*

При этом статья 15 Федерального закона № 114-ФЗ от 15.08.1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливает, что право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случае, если он направлен на альтернативную гражданскую службу. Такое ограничение действует до окончания срока службы.

Таким образом, граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, ограничены в праве на свободу передвижения, несмотря на то, что обязаны выполнять свою трудовую функцию добросовестно. Наличие данного ограничения воспринимается не только лишенным всякой правовой цели, связанной со спецификой прохождения АГС, но и просто нелогичным.

Граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, имеют время отдыха и установленные законом отпуска и, соответственно, в эти периоды времени их передвижения никак не сказываются на выполнении обязанностей службы. Выезд граждан за пределы населенного пункта в свободное от работы время не может сказаться на жизненно важных сферах функционирования государства, таких, например, как оборона страны.

Помимо всего прочего установление ограничений по выезду из населенного пункта ставит граждан в неравное положение в зависимости от места прохождения АГС. Так граждане, проходящие АГС в Санкт-Петербурге, имеют значительно больше возможностей передвигаться и реализовать свои потребности, в отличие от граждан, проходящих АГС в отдаленных регионах, деревнях, селах или аулах.

Данные ограничения, в соответствии с позицией ООН, как отмечалось выше, являются одной из форм наказания за отказ человека от прохождения военной службы.

Необоснованными выглядят и ограничения, связанные с возможностью граждан «*совмещать альтернативную гражданскую службу с работой в иных организациях; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в их предпринимательской деятельности, получать за это вознаграждение и пользоваться социальными гарантиями*». Непонятно, как, например, предпринимательская деятельность, осуществляемая через доверенное лицо, а также оказание консультативного содействия физическим лицам в их предпринимательской деятельности без получения прибыли, может помешать гражданину ответственно выполнять свою работу на альтернативной гражданской службе.

К аналогичным выводам пришел в свое время и Комитет Государственной Думы по законодательству при обсуждении законопроекта в своем заключении «Об альтернативной гражданской службе»: «*Перечень ограничений прав граждан, проходящих альтернативную службу, содержащийся в статье 21 законопроекта, может быть конкретизирован. Так, запрет совмещать альтернативную гражданскую службу с работой в иных организациях, а также заниматься другой оплачиваемой деятельностью целесообразно распространить лишь на случаи, когда такая деятельность препятствует исполнению обязанностей альтернативной службы*».

Полагаем, что необходимо исключить из статьи 21 Закона положение, ограничивающее возможность покидать населенный пункт, где расположена организация, в которой граждане проходят альтернативную гражданскую службу, без согласования с представителем работодателя.

Представляется важным уточнить статью 21 Закона, указав, что ограничения гражданам совмещать альтернативную гражданскую службу с работой в иных организациях; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в их предпринимательской деятельности, получать за это вознаграждение и пользоваться социальными гарантиями, возможны только в случае, если данная деятельность препятствует исполнению обязанностей альтернативной службы.

Необходимо также исключить из статьи 15 Федерального закона № 114-ФЗ от 15.08.1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» положение, ограничивающее возможность выезда граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу за пределы территории Российской Федерации.

# «Идеальная альтернативная служба»

В заключении в качестве иллюстрации к проведенному анализу закона «Об альтернативной гражданской службе» приведем мнения и видения граждан, реализующих свое право на АГС, собранные в результате опроса, проведенного организацией осенью 2020 года.

Более 60% участников опроса отметили, что их «идеальная альтернативная служба» связана с возможностью получить право на АГС по заявлению, а не по «разрешению» призывной комиссии.

16% респондентов отметили, что «идеальная» АГС для них в возможности выбора места службы и профессии. 11% указали на важность отмены экстерриториального принципа при направлении на АГС.

Почти 30% респондентов, рассказывая о своем опыте реализации права на АГС, обратили внимание на оскорбительное отношение к себе во время рассмотрения их заявлений на АГС. Поэтому коррекция отношения в сторону проявления б*О*льшего уважения к человеку отмечена, как один из признаков «идеальной альтернативной службы».

13% участников опроса сказали, что в «идеале» не хотели бы ни военной, ни альтернативной службы.

# Заключение

Представленный обзор закона «Об альтернативной гражданской службе» содержит его анализ с точки зрения принятых правовых позиций и решений международных правозащитных институций.

Важным является то, что проблемы, выявленные в ходе анализа закона, соотносятся с ожиданиями людей, на практике реализующих свое право на отказ от военной службы по убеждениям совести.

Полагаем, что предложенные изменения будут способствовать улучшению ситуации с реализацией права на АГС для граждан, работодателей, государства и общества в целом.

1. <https://alternativeservice.info/novosti/faktyi/sluzhba-dlya-otechestva-bez-shturmovoj-vintovki> [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/183703-3> [↑](#footnote-ref-3)
3. Аналитический Доклад Управления Верховного комиссариата ООН по правам человека A/HRC/35/4 [↑](#footnote-ref-4)
4. Решение Европейского Суда по Правам Человека по делу Дягилев против России, жалоба № 49972/16 [↑](#footnote-ref-5)
5. пункт 12Аналитического доклада Управления Верховного комиссариата ООН по правам человека A/HRC/35/4 [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/486954-7> [↑](#footnote-ref-7)
7. <https://vk.com/wall-11355367_88718> [↑](#footnote-ref-8)
8. п. 23 Заключительных замечаний Комитета по правам человека ООН от 24.11.2009 года CCPR/C/RUS/CO/6 [↑](#footnote-ref-9)
9. п. 20 Аналитического доклада Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, принятого от 01.05.2017 года A/HRC/35/4 [↑](#footnote-ref-10)