

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.84>

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АЛЬТЕРНАТИВНУ НЕВІЙСЬКОВУ (ЦИВІЛЬНУ) СЛУЖБУ: ДОСВІД ШВЕЙЦАРІЇ

Шопіна І.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3334-7548

Шопіна І.М. Удосконалення законодавства про альтернативну невійськову (цивільну) службу: досвід Швейцарії.

Мета статті – визначити тенденції трансформації швейцарської моделі альтернативної цивільної служби у системному зв'язку з реформуванням українського законодавства про альтернативну невійськову службу.

Досліджено історичні аспекти становлення альтернативної цивільної служби в Швейцарії. Акцентовано увагу на положеннях Федеральної конституції Швейцарської Конфедерації, особливу увагу приділено положенням Федерального закону про цивільну службу. З'ясовано, що цивільна служба діє у сферах, де ресурси недостатні або відсутні для виконання важливих завдань громади. Вона служить цивільним цілям і відбувається поза інституційними рамками армії. Визначено сфери, в яких можливе проходження цивільної служби, та обмеження до її проходження.

З'ясовано особливості внесення змін до Федерального закону про цивільну службу у 2025 році. Визначено, що аналіз досвіду Швейцарії у сфері правового регулювання альтернативної цивільної служби свідчить про наявність тенденцій посилення вимог до осіб, які можуть проходити таку службу, зменшення підстав для її проходження, повернення скасованої у 2009 році процедури оцінки совісті. При цьому мета таких законодавчих новел відкрито проголошується як скорочення кількості осіб, що можуть проходити цивільну службу, зменшення її привабливості та зміцнення тим самим збройних сил держави. Акцентовано увагу на тому, що парламентським обговоренням передувала підготовка аналітичних звітів органів влади, у тому числі органів військового управління. В умовах екзистенційної загрози, яку несе агресивна російська політика для всього Європейського континенту, такі заходи уявляються повністю логічними.

Зроблено висновок, що система вимог до військової служби навчального характеру економічно розвиненої держави, яка більш ніж 300 років не вела бойових дій на своїй території, має свої відмінності, які незастосовні в актуальній для України ситуації (зокрема, тривалість як військової, так і альтернативної служби, а також умови її проходження). Однак корисним для України може бути не пряме запозичення правових норм, а увага до процедур внесення змін до військового законодавства, а також їх аналітичної та комунікаційної підготовки, що може дозволити оптимізувати сприйняття таких змін суспільством.

Ключові слова: альтернативна невійськова служба, військова служба, цивільна служба, релігійні права і свободи, релігійні організації, свобода совісті, Швейцарія.

Shopina I.M. Improvement of legislation on alternative non-military (civilian) service: the experience of Switzerland.

The purpose of the article is to identify current trends in the modification of the Swiss model of alternative civilian service in systemic connection with the reform of Ukrainian legislation on alternative non-military service.

The historical aspects of the establishment of alternative civilian service in Switzerland are explored. Attention is focused on the provisions of the Federal Constitution of the Swiss Confederation, with particular attention paid to the provisions of the Federal Law on Civilian Service. It is established that civilian service operates in areas where resources are insufficient or absent for the performance of important community tasks. It serves civilian purposes and takes place outside the institutional framework of the army. The areas where civilian service can be performed, and the restrictions on its performance, are defined.

The specific features of the amendments to the Federal Law on Civilian Service in 2025 are clarified. It is determined that the analysis of Switzerland's experience in the legal regulation of alternative

civilian service indicates a tendency to tighten the requirements for persons who can perform such service, reduce the grounds for its performance, and return the conscience assessment procedure abolished in 2009. At the same time, the goal of such legislative novelties is openly proclaimed as reducing the number of persons who can perform civilian service, diminishing its attractiveness, and thereby strengthening the state's armed forces. Attention is focused on the fact that the parliamentary discussions were preceded by the preparation of analytical reports by government bodies, including military administration bodies. In the face of the existential threat posed by aggressive Russian policy to the entire European continent, such measures appear completely logical.

It is concluded that the system of requirements for military service of a training nature in an economically developed state that has not engaged in hostilities on its territory for more than 300 years has its differences, which are inapplicable to the current situation in Ukraine (in particular, the duration of both military and alternative service, as well as the conditions for its performance). However, what may be useful for Ukraine is not the direct borrowing of legal norms, but attention to the procedures for amending military legislation, as well as their analytical and communication preparation, which can optimize the public perception of such changes.

Key words: alternative non-military service, military service, civilian service, religious rights and freedoms, religious organizations, freedom of conscience, Switzerland.

Постановка проблеми. Необхідність удосконалення законодавства України про альтернативну невійськову службу обумовлюється нині багатьма факторами, серед яких провідне місце займає потреба забезпечити релігійні права і свободи особистості в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності, так, щоб це не стало фактором ослаблення боєздатності військових формувань і не знизило б ефективність відсічі російській збройній агресії. Правовий механізм заміни військової служби на альтернативну невійськову у даний період не працює, а створення нової, орієнтованої на правовий режим воєнного стану, моделі такої служби потребує ретельного аналізу всіх можливих наслідків таких заходів. Вказане обумовлює важливість дослідження досвіду інших держав, особливо в аспекті змін, які вносилися до законодавства про альтернативну невійськову службу внаслідок актуалізації певних геополітичних загроз. Особливий інтерес уявляє досвід Швейцарської Конфедерації, в якій у цьому році відбулося реформування альтернативної цивільної служби, що обумовлює актуальність цієї статті.

Мета статті – визначити сучасні тенденції зміни швейцарської моделі альтернативної цивільної служби у системному зв'язку з реформуванням українського законодавства про альтернативну невійськову службу.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика правового регулювання альтернативної невійськової служби у зарубіжних країнах не привертала активну увагу українських дослідників, однак слід визнати, що нечисленні роботи за цим напрямом характеризуються достатньою глибиною і широким діапазоном охоплених питань. Перш за все слід назвати роботи Я. Котилка, який детально аналізує правові засади, організаційні особливості та практичний досвід функціонування альтернативної цивільної служби у Швейцарії [1]. Разом з тим, з моменту написання статті у швейцарському законодавстві за досліджуванням напрямом відбулися певні зміни, на яких ми акцентуємо увагу у своєму дослідженні. Досить цікавою та глибокою є також робота К. Коллера, присвячена історії запровадження швейцарської моделі альтернативної цивільної служби, але з 2008 року, коли вона була опублікована, відбулося багато суттєвих змін [2]. О. Мітягін, В. Оліферук і А. Новіцька досліджують загальні підходи до військової підготовки громадян на основі досвіду зарубіжних країн, у тому числі в Швейцарії, однак питання альтернативної служби вони розглядають фрагментарно, в контексті вирішення інших дослідницьких завдань [3]. Вказане слугує підтвердженням необхідності більш детального дослідження вказаної проблематики.

Виклад основного матеріалу. До XX століття Швейцарія не визнавала права на відмову від військової служби з міркувань совісті. Громадяни, які відмовлялися від проходження військової служби, притягалися до кримінальної відповідальності військовими судами, а внесення їх прізвищ до центрального кримінального реєстру супроводжувалося суспільним осудом такої позиції. Такий стан справ постійно викликав дебати у суспільстві. Перший офіційний крок до створення альтернативної служби пов'язують з петицією 1903 року, яку вніс до Федеральної ради пастор Пауль Петтавель, закликаючи створити цивільну службу. Вказана петиція, як і десятки інших у наступні роки, не були підтримані. Тим не менш, Парламент прагнув послабити проблему відмовників від військової служби. У 1984 році була ухвалена пропозиція щодо перегляду Військово-кримінального кодексу з метою декриміналізації відмови від військової служби з міркувань совісті. Після цього Федеральна рада створила слідчу комісію під головуванням бригадира Рафаеля Барраса, яка мала вивчити та запропонувати можливості декриміналізації. Результатом стала так звана «Реформа

Барраса» Військово-кримінального кодексу, яка була прийнята на референдумі 2 червня 1991 року. 56% голосів підтримали такий захід. 17 травня 1992 року була прийнята конституційна зміна щодо створення цивільної альтернативної служби для військовозобов'язаних із конфліктом совісті. 82,5% виборців, а також усі кантони проголосували за такі зміни. Це стало моментом народження швейцарської цивільної служби [4].

Відповідно до ст.59 Федеральної конституції Швейцарської Конфедерації кожен швейцарець зобов'язаний проходити військову службу. Закон передбачає цивільну альтернативну службу. Для швейцарок військова служба є добровільною. Швейцарці, які не проходять ні військову, ні альтернативну службу, сплачують збір [5]. Конституційні положення знайшли свій розвиток у спеціальному законі про альтернативну цивільну службу (хоча в його назві слово альтернативна не використовується, однак альтернативний характер означеної служби прямо слідує з положень ст.59 Конституції). Федеральний закон про цивільну службу Швейцарії (*Loi fédérale sur le service civil*) було прийнято 6 жовтня 1995 року, останні зміни до нього вносилися 23 січня 2023 року. Відповідно до його положень особи, які підлягають військовій службі та не можуть узгодити цю службу зі своєю совістю, за їхнім проханням проходять альтернативну цивільну службу (цивільну службу) тривалішого терміну, як це визначено цим законом. Цивільна служба діє у сферах, де ресурси недостатні або відсутні для виконання важливих завдань громади. Вона служить цивільним цілям і відбувається поза інституційними рамками армії [6].

Відповідно до позиції швейцарського законодавця, кожен, хто проходить цивільну службу, виконує суспільно корисну роботу. Робота вважається суспільно корисною, якщо зобов'язана особа проходить свою цивільну службу в державній установі або в приватній установі, що здійснює діяльність суспільного значення. Така служба має наступні завдання (цілі): вона сприяє зміцненню соціальної згуртованості, зокрема шляхом покращення становища осіб, які потребують допомоги, підтримки чи догляду; створенню структур на користь миру та зменшенню потенціалу насильства; збереженню та захисту навколишнього середовища та сприянню сталому розвитку; збереженню культурної спадщини; підтримці шкільної освіти та виховання. Також цивільна служба надає підтримку діяльності Національної мережі безпеки [6].

До сфер, в яких можливе проходження цивільної служби, віднесено наступні: охорона здоров'я; соціальна служба; громадська освіта (від дитячого садка до середньої школи II рівня); збереження культурних цінностей; захист природи та довкілля, догляд за ландшафтом та ліс; сільське господарство; співробітництво у сфері розвитку та гуманітарна допомога; запобігання катастрофам та надзвичайним ситуаціям, ліквідація їх наслідків, відновлення після таких подій. Якщо кількість можливостей для призначення у вказаних сферах діяльності прогнозується нижчою за попит, Федеральна рада може дозволити пробне призначення в інших сферах діяльності на визначений термін для перевірки їхньої відповідності. Цивільна служба, відповідно до потреб, реалізує пріоритетні програми у своїх сферах діяльності та регулярно контролює їх ефективність. Федеральна рада може надавати їй мандати щодо цих програм. Крім того, відповідно до ст. 7 вказаного Закону, можливе розширення таких програм у разі стихійного лиха або надзвичайної ситуації [6].

Хотілося б звернути увагу на низку обмежень до проходження досліджуваного виду служби, встановлених Федеральним законом про цивільну службу Швейцарії. Відповідно до його ст. 4а особа, зобов'язана до проходження цивільної служби, не може бути призначена: до установи, де вона здійснює або, протягом року, що передує призначенню, здійснювала прибуткову діяльність чи брала участь в базовій або подальшій підготовці (навчанні), з якою вона підтримує інші особливо тісні стосунки, зокрема через інтенсивну або довгострокову волонтерську співпрацю чи керівну посаду на громадських засадах, або в якій близькі їй особи можуть мати вплив на її призначення. Заборонено залучення до діяльності, яка приносить вигоду виключно близьким їй особам; до діяльності, спрямованої на вплив на процес формування політичних думок або на поширення чи поглиблення релігійних чи ідеологічних течій; а також до діяльності, яка служить насамперед її власним інтересам, зокрема її базовій або подальшій підготовці. Дуже важливими в аспекті удосконалення українського законодавства про альтернативну невійськову службу уявляються положення ст.5 вказаного Закону, згідно якої звичайна цивільна служба повинна становити для зобов'язаної особи загальне навантаження, еквівалентне навантаженню, яке становить навчальна служба для солдата [6].

Тривалість цивільної служби дорівнює 1,5 рази загальній тривалості навчальної служби, передбаченої військовим законодавством, яка не була пройдена. Коефіцієнт 1,1 застосовується до зобов'язаних осіб, які були старшими унтер-офіцерами або офіцерами. Федеральна рада визначає коефіцієнт, застосовний до особливих випадків, зокрема до колишніх командирів та офіцерів-спеціалістів, які ще не пройшли свою практичну службу. Зобов'язані особи, призначені за кордон, можуть зобов'язатися служити понад тривалість звичайної цивільної служби. Однак загальна тривалість такої служби не може бути перевищена більш ніж наполовину [6].

Зобов'язання до цивільної служби передбачає такі обов'язки: з'явитися на співбесіду до виховного органу (стаття 19, пункт 1); з'явитися до установи призначення на її вимогу (стаття 19, пункт 1); брати участь у приписаних навчальних курсах (стаття 36); пройти звичайну цивільну службу загальної тривалості, встановленої статтею 8; пройти надзвичайну цивільну службу, що може перевищувати тривалість, встановлену статтею 8 (стаття 14) [6].

Графік роботи особи, яка проходить службу, має бути таким же, як і у персоналу установи призначення. Якщо застосувати графік роботи співробітників установи призначення неможливо, застосовуються години роботи та відпочинку, звичні у відповідному регіоні та професії. Що стосується обов'язку виконувати понаднормові години, позмінну роботу, нічну роботу та роботу у вихідні, установа призначення ставиться до особи, яка проходить службу, так само, як і до власних співробітників. Однак при цьому виключаються: фінансова компенсація понаднормових годин, позмінної роботи, нічної роботи та роботи у вихідні; а також надання додаткового часу відпочинку за позмінну роботу, нічну роботу та роботу у вихідні [6].

За кожен зарахований день служби установа призначення надає особі, яка проходить службу, такі послуги: виплачує їй суму кишенькових грошей, що відповідає платні солдата; забезпечує її необхідним спеціальним робочим взуттям та одягом; надає харчування та житло; відшкодовує витрати, понесені у разі виняткової необхідності щоденних поїздок; а також бере на себе спеціальні витрати, спричинені призначенням за кордон. Передбачена також заміна означених видів забезпечення грошовою компенсацією [6].

Державні інституції Швейцарії періодично здійснювали аналіз ефективності цивільної служби. Так, за оцінкою Міністерства оборони Швейцарської Конфедерації (2022) вказана служба з моменту її практичного запровадження у 1996 році залишилася по суті незмінною. Ймовірно, це пов'язано з тим, що система з її гнучкими структурами є водночас ефективною та дієвою і дозволяє суворо дотримуватися обов'язку цивільної служби. З іншого боку, так і не вдалося розв'язати напругу між пошуком рішення для проблеми відмовників від військової служби та забезпеченням чисельності армії [7].

Після початку повномасштабної збройної російської агресії в Україні Швейцарія, як і багато інших європейських країн, почала перегляд свого військового законодавства з метою посилення обороноздатності держави. 19 лютого 2025 року Федеральна рада ухвалила повідомлення про зміну Федерального закону про цивільну службу. Метою таких змін став намір зменшити кількість зарахувань на альтернативну службу. Кількість зарахувань на цивільну службу, як зазначалося у прес-релізі Парламенту, залишається високою в абсолютному вираженні (6754 у 2023 році та 6088 у 2019 році). Федеральна рада вважає цю кількість зарахувань значною, особливо враховуючи кількість військовослужбовців, які закінчили рекрутську школу, а також спеціалістів і командирів армії, які висловили бажання перейти на цивільну службу. Запропоновані зміни закону були спрямовані на виправлення цієї ситуації, оскільки ці заяви на зарахування мотивовані переважно іншими причинами, ніж конфлікт совісті. Зокрема, вона передбачає посилення вимог для осіб, які вже пройшли значну частину своєї військової служби [8].

Ознайомившись та оцінивши різні позиції, у тому числі від установ, де проходять цивільну службу, Федеральна рада винесла на обговорення наступні заходи, спрямовані на удосконалення законодавства про альтернативну службу: а) мінімум 150 днів служби; б) застосування коефіцієнта 1,5 також до молодших офіцерів та офіцерів; в) заборона на призначення на посади, що вимагають медичної освіти, освіти стоматолога або ветеринара; г) обмеження для військовослужбовців, що завершують проходження військової служби; г) обов'язок проходити один період служби щороку з моменту зарахування; д) обов'язок для заявників, які подали свою заяву під час рекрутської школи, завершити своє довгострокове призначення не пізніше календарного року, наступного за набранням чинності рішення про зарахування. Очікується, що з моменту набуття чинності, з 1 січня 2026 року, зміна Закону про цивільну службу дозволить зменшити кількість зарахувань до 4000 на рік. У довгостроковій перспективі це означатиме менше людей та днів служби, доступних для виконання робіт цивільної служби на користь суспільства. Федеральна рада вважає цю ситуацію прийнятною, враховуючи необхідність дотримання конституційного положення про відсутність свободи вибору між військовою службою та альтернативною цивільною службою [8].

18 червня 2025 року питання щодо удосконалення альтернативної служби було розглянуто Національною радою, яка підтримала позицію, відповідно до якої цивільна служба має бути менш привабливою, не використовуватися з метою створення більш комфортних умов для заявників, а кількість щорічних зарахувань на неї має зменшитися з 6600 до 4000. Зокрема, мета полягала в тому, щоб зменшити кількість осіб, які залишають армію заради цивільної служби. Третина осіб, що проходять військову службу, належить до цієї категорії (у виступах швейцарських політиків це звичайно пояснюється тим, що наприкінці періоду проходження військової служби проходять

обов'язкові стрільби, вивільнитися від яких деякі громадяни намагаються шляхом використання механізму альтернативної служби). Відповідно до запропонованих змін, військовослужбовці, які вже виконали всі свої дні навчання, більше не повинні мати доступу до цивільної служби. А ті, хто бажає змінити військову службу на цивільну, матимуть більше обмежень. Вони будуть зобов'язані відслужити 150 днів цивільної служби, а загальний термін повинен бути в півтора рази довший, ніж стандартна військова служба, зокрема і для офіцерів. Крім того, особи, які проходять цивільну службу, також матимуть менше свободи щодо періоду її проходження. Вони більше не матимуть трьох років з моменту зарахування, а повинні будуть проходити частину служби щороку. Ті, хто обрав цивільну службу під час рекрутської школи, повинні будуть виконати своє довгострокове призначення протягом року після зарахування. Національна рада також підтримала повторне запровадження процедури оцінки совісті, скасованої у 2009 році [8].

24 вересня 2025 року законопроект було обговорено у Раді кантонів, яка підтримала позицію Федеральної і Національної ради, посиливши вимоги до альтернативної цивільної служби. Ці заходи мають сприяти тому, щоб цивільна служба залишалася винятковим рішенням, водночас зберігаючи доступ для людей із конфліктом совісті. Партії лівого спрямування виступили проти такого рішення, оголошено референдум [8].

Висновки. Аналіз досвіду Швейцарії у сфері правового регулювання альтернативної цивільної служби свідчить про наявність тенденцій посилення вимог до осіб, які можуть проходити таку службу, зменшення підстав для її проходження, повернення скасованої у 2009 році процедури оцінки совісті. При цьому мета таких законодавчих новел відкрито проголошується як скорочення кількості осіб, що можуть проходити цивільну службу, зменшення її привабливості та зміцнення тим самим збройних сил держави. Заслуговує на увагу, що парламентським обговоренням передувала підготовка аналітичних звітів органів влади, у тому числі органів військового управління. В умовах екзистенційної загрози, яку несе агресивна російська політика для всього Європейського континенту, такі заходи уявляються повністю логічними.

Однак система вимог до військової служби навчального характеру економічно розвиненої держави, яка більш ніж 300 років не вела бойових дій на своїй території, має свої відмінності. Загальна тривалість проходження військової служби в цій країні загалом становить близько 245 днів протягом усього періоду проходження служби (включно з рекрутською підготовкою і повторними курсами). Тривалість альтернативної служби має бути у 1,5 разів більшою. Це непорівнянне з майже чотирма роками участі українських військовослужбовців у бойових діях, як непорівнянні умови такої служби. Отже, корисним для України може бути не пряме запозичення правових норм, а увага до процедур внесення змін до військового законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Котилко Я. Правове регулювання альтернативної (невійськової) служби у Швейцарії: досвід для України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Державне управління*. 2025. Т. 21, № 1. С. 54–61. DOI: 10.17721/2616-9193.2025/21-8/11.
2. Koller C. Der lange Weg zum „zivilen Ersatzdienst“ in der Schweiz. Berlin, 2008. S. 227–242.
3. Мітягін О., Оліферук В. і Новіцька А. Загальні підходи до військової підготовки громадян на основі досвіду зарубіжних країн. *Військова освіта*. 2024. № 1 (49). С. 132–146. DOI: 10.33099/2617-1775/2024-01/132-1463.
4. Die bewegte Geschichte und Entwicklung des Zivildienstes in der Schweiz. URL: https://www.vtg.admin.ch/dam/de/sd-web/8hhd1x0adc9Z/stratos_digital_16_Sohn_Zivildienst.pdf?utm_source=chatgpt.com.
5. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>.
6. Loi fédérale sur le service civil (LSC). URL: https://lawbrary.ch/loi/824_0/LSC/v2023.01/fr/loi-federalesur-le-service-civil-lsc.
7. Die bewegte Geschichte und Entwicklung des Zivildienstes in der Schweiz. URL: https://www.vtg.admin.ch/dam/de/sd-web/8hhd1x0adc9Z/stratos_digital_16_Sohn_Zivildienst.pdf?utm_source=chatgpt.com.
8. Loi fédérale sur le service civil. Modification. URL: https://ws-old.parlament.ch/affairsummaries/20250033?utm_source=chatgpt.com.