

УДК 342.98

## К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ МЕДИАЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г.

*Е.В. Соловьева*

Департамент организационно-кадрового обеспечения деятельности  
администрации г. Нижнего Новгорода

solo0000@yandex.ru

*Поступила в редакцию 13.05.2013*

Рассматриваются возможности применения медиации в сфере публично-правовых отношений, в частности на муниципальной службе, говорится о формировании потребности в совершенствовании подходов к разрешению споров с участием органов государственной власти и местного самоуправления.

*Ключевые слова:* медиация, медиативный подход, муниципальная служба, коррупция, конфликт интересов.

Современный темп развития общества диктует свои условия для выстраивания экономических, политических, трудовых, семейных и других человеческих взаимоотношений, многие из которых регулируются правом. Потребность в получении максимального эффекта от процесса взаимодействия с партнером, при этом затрачивая минимальное количество времени, приводит к появлению новых способов урегулирования конфликтных ситуаций. Медиативная процедура, как один из альтернативных способов разрешения конфликтов, является не только уникальным инструментом для обновленного подхода к конфликту, но и «инвестицией» в развитие российской правовой культуры и общественных отношений [1]. Сущность медиации и медиативного подхода в праве позволяет достичь вышеуказанных целей, что способствует распространению медиации во все сферы юридического взаимодействия.

Правовые основы медиации в России заложены законодателем в ФЗ от 27 июля 2010 года «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» [2].

Согласно указанному закону процедура медиации применяется к спорам, возникающим из гражданских, трудовых, семейных отношений, в случае если такие споры не затрагивают прав и законных интересов третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичных интересов. Таким образом, исходя из данной нормы, медиация как способ разрешения конфликтов на данный момент не может применяться на государственной и муниципальной службе.

Однако все чаще возникают мнения о необходимости применения данной процедуры и в сфере публично-правовых отношений [3]. Одной из таких сфер, на наш взгляд, является муниципальная служба Российской Федерации. Целью настоящей статьи является рассмотрение целесообразности урегулирования различных конфликтов, связанных с муниципальной службой с помощью медиации и медиативного подхода.

В соответствии с Федеральным законом от 02 марта 2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации» под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Таким образом, поступая на муниципальную службу, гражданин приобретает определенный статус и обязуется не только соблюдать установленные законодательством ограничения и запреты и руководствоваться ими в своей служебной деятельности, но и формировать своим поведением высокий уровень морали и нравственности в сфере муниципальной службы [4].

Но, как и в любой сфере человеческой деятельности, на муниципальной службе нередки конфликтные ситуации. Здесь, как и в целом на государственной службе, можно говорить о конфликтном потенциале, который создается внешней средой, в которой функционируют указанные субъекты и реализуют свои полномочия, а с другой стороны, внутренней средой, создаваемой сферой административно-служебных и социально-трудовых отношений. Таким

образом, под конфликтным потенциалом в данном случае понимается совокупность обстоятельств и факторов, способствующих возникновению, формированию, развитию и протеканию конфликтов в государственно-административной сфере [5], в том числе в сфере муниципальной службы.

Источниками конфликтного потенциала являются: противоречивость нормативно-правового регулирования служебных отношений, административных процедур выполнения служащими своих обязанностей; проблемность правового статуса служащих; несовершенство законодательства; объективное противоречие интересов [6].

Ситуаций, при которых одной из конфликтующих сторон может оказаться муниципальной служащий, может быть несколько, в зависимости от того, какой характер носят правоотношения, возникающие с его участием.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом. Таким образом, правоотношения между муниципальным служащим и представителем нанимателя (работодателем) законодательство о муниципальной службе определяет как трудовые. Аналогичная норма содержится и в статье 11 Трудового кодекса Российской Федерации [7]. Соответственно, медиация может быть применима в рамках индивидуального трудового (служебного) спора.

С другой стороны, муниципальный служащий в процессе реализации своих должностных полномочий может вступать в публичные отношения с физическими и юридическими лицами. Реализуя публичные интересы, муниципальный служащий наделяется при этом определенной властью, и при возникновении конфликта в этом случае необходимо учитывать эти особенности. Некоторые авторы говорят о прямом запрете на использование медиации при возникновении подобного конфликта [8]. Соглашаясь, в целом, с такой позицией, по нашему мнению, необходимо в практику работы муниципальных служащих вводить элементы медиативного подхода.

Медиативный подход – это подход, основанный на менталитете сотрудничества [9].

После вступления в силу Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» (далее – Закон о коррупции) в сферу государственной и муниципальной службы

вошло понятие конфликта интересов. Согласно статье 10 Закона о коррупции под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства [10].

Второй пункт определяет понятие личной заинтересованности, которая является основной причиной конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Активная борьба с коррупцией на муниципальной службе привела к появлению не только вышеуказанного закона, но и многих других подзаконных и ведомственных нормативно-правовых актов, разобраться в которых подчас не могут даже специалисты.

Законодатель, прописывая возможные пути разрешения конфликта интересов, акцентирует свое внимание, прежде всего, на императивных методах, утверждая, что с коррупцией необходимо «бороться». Однако, исходя из анализа нормативного определения понятия конфликта интересов как одного (можно сказать, основного) из источников коррупционных преступлений, становится видно, что борьба идет, прежде всего, с личной заинтересованностью государственных и муниципальных служащих, то есть с интересами людей, наделенных, или в этом случае уже обремененных полномочиями представителя власти.

В правовой сфере интересы принято делить в зависимости от субъектов: на частные и публичные. Частные и публичные субъекты в своей деятельности изначально преследуют различ-

ные цели, в связи с этим их интересы нередко сталкиваются друг с другом. В такой ситуации избежать в правовом регулировании конфликта между ними просто невозможно. Задача демократического правового государства состоит в том, чтобы насколько это возможно смягчить столкновение частных интересов и правовыми средствами способствовать компромиссному сближению публичного и частных интересов [11].

Поступая на муниципальную службу, гражданин в силу специфического характера своей трудовой деятельности вынужден полностью подчинить свои личные интересы интересам того муниципального органа, в котором он работает. Однако человеческая психика устроена таким образом, что при отсутствии качественной мотивации, человек всегда будет стремиться к первоочередному удовлетворению своих интересов и потребностей.

Вопрос о мерах предотвращения конфликта интересов как превентивной мере анализируется в работе Д.В. Осинцева [12] на примере государственной гражданской службы.

В основном, исходя из анализа научных работ, посвященных вопросу применения медиации в сфере публичной власти, можно сделать вывод, что императивный характер публично-правовых отношений исключает возможность подобного рода механизмов урегулирования споров в публично-правовой сфере. В то же время развитие гражданского общества, рост самостоятельности и автономности субъектов общественных отношений приводит к постепенному интегрированию частноправовых начал в публично-правовую сферу. При этом изменяется сама роль государства и характер его взаимодействия с гражданами. Как следствие, формируется потребность в совершенствовании подходов к разрешению споров с участием органов государственной власти и местного самоуправления. Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что одним из

направлений реформирования системы разрешения публично-правовых споров может стать именно внедрение и развитие медиации и медиативного подхода.

#### Список литературы

1. Илюшников Д.С. Медиация – инвестиция в будущее // *Мировой судья*. 2012. № 2. С. 5–7.
2. Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 года, № 193-ФЗ // *СЗ РФ*. 2010. № 31, ст. 4162.
3. См., например, интернет-круглый стол «Досудебное урегулирование налоговых споров и медиация»//[www.garant.ru](http://www.garant.ru)
4. Кодекс служебной этики муниципальных служащих администрации города Нижнего Новгорода. Утвержден Решением межведомственного совета по противодействию коррупции при главе администрации города Нижнего Новгорода от 7 апреля 2010 года.
5. Казанченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // *Административное и муниципальное право*, 2010. № 4. С. 38.
6. Там же. С. 40.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2002. № 197-ФЗ // *СЗ РФ*. 2002. № 1. Ч. 1, ст. 3.
8. Соловьев А. Третий лишний? Уместность процедуры медиации в конфликтах гражданских служащих // *Кадровик. Трудовое право для кадровика*, 2010. № 12. С. 17.
9. Шамликашвили Ц.А. Основы медиации как процедуры урегулирования споров. Учебно-методическое пособие. М.: Научно-методический центр медиации и права.
10. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года, № 273-ФЗ // *СЗ РФ*. 2008. № 52. Ч. 1, ст. 6228.
11. Воробьев М.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // *Административное право и процесс*. 2012. № 9. С. 68.
12. Осинцев Д.В. О дальнейших мерах по предотвращению конфликта интересов в системе государственной службы // *Российский юридический журнал*, 2011. № 4. С. 226–227.

#### ON THE QUESTION OF APPLICATION OF MEDIATION IN MUNICIPAL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

*E. V. Solovyeva*

Possibilities of application of mediation in the area of public relations, in particular in municipal service are considered. We also discuss the need improve the approaches to dispute settlement with the participation of public authorities and local government.

*Keywords:* mediation, mediative approach, municipal service, corruption, conflict of interests.