

УДК 342.9

**МЕДИАЦИЯ КАК ИННОВАЦИОННАЯ ФОРМА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ**

© 2014 г.

С.В. Соловьева, Н.Л. Назарова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

ssv-nngy@rambler.ru

Поступила в редакцию 15.12.2014

Об использовании медиативного подхода и процедуры медиации при разрешении конфликтов и служебно-трудовых споров с участием государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: медиация, медиативный подход, договороспособность, переговоры, служебно-трудовой спор, конфликт, государственные служащие.

С 1 января 2011 г. в Российской Федерации действует ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее – Закон о медиации) [1]. Медиация – это способ урегулирования споров при содействии независимого лица (медиатора) на основе добровольного согласия сторон спора в целях достижения ими взаимоприемлемого и жизнеспособного решения. Как отмечает Ц.А. Шамликашвили, медиацию, с одной стороны, можно и нужно считать инновационным методом, а с другой стороны, медиация существует с тех пор, как существует человек, существуют конфликты и пути их разрешения. Во многих древних цивилизациях присутствовала в тех или иных формах медиация. Медиация начала формироваться как структурированный метод во второй половине XX столетия [2], это и наличие системы принципов медиации, требований к медиатору, структуры поэтапного проведения процедуры и др.

Термин «инновация» происходит от латинского *innovatio*, что означает «обновление» или «улучшение», поэтому инновацию, как правило, связывают с созданием новых знаний, решений, продуктов, существенными преобразованиями, модернизацией [3]. Если же под инновацией понимать нововведение, которое серьезно повышает эффективность действующей системы [4], в нашем случае системы разрешения конфликтов и споров, то медиация, безусловно, является таковой.

В п. 2 ст. 1 Закона о медиации определяется предмет правового регулирования – это споры, возникающие из гражданских отношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также трудовых и семейных отношений. Споры,

возникающие из административных отношений, не включаются законодателем в сферу действия указанного закона. Однако любые отношения граждан с органами власти, представителями которых являются государственные служащие, не лишены конфликтогенной составляющей и, более того, несут в себе потенциальную опасность возникновения конфликтов. Как отмечает Н.В. Самсонова, юридическая деятельность, в основном, по сути является конфликтной, юристы реализуют свои профессиональные задачи в потенциально конфликтных ситуациях. Например, целевая заданность сотрудников правоохранительных органов, таможенной службы, налоговой службы, службы судебных приставов и иных государственных служб несет в себе конфликт с целями нарушителей законодательства [5].

«В ряде экономически развитых стран высокую эффективность медиации и экономическую целесообразность метода подтверждают результаты урегулирования споров в государственных органах и министерствах, где была реализована программа применения медиации. При этом основными преимуществами такого подхода оказались: сокращение сроков работы с жалобами, снижение издержек, большие возможности по сохранению отношений между сторонами спора, кроме того, стороны лучше соблюдают достигнутые соглашения» [6].

В рамках данной статьи мы не будем затрагивать вопросы применения медиации к отношениям, возникающим между гражданами, юридическими лицами и государственными органами, хотя, по нашему мнению, это может серьезно повысить уровень доверия к власти и договороспособности российского общества в целом [7], расширить возможность разрешения споров прозрачным, некоррупцированным способом.

Закон о медиации был разработан и принят в целях создания правовых условий для применения в Российской Федерации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица – медиатора (процедуры медиации), содействия развитию партнерских деловых отношений и формированию этики делового оборота, гармонизации социальных отношений. Государственный служащий в соответствии с законодательством имеет особые обязанности, связанные с его служебным положением и затрагивающие интересы как государства, так и его граждан. Свои же интересы государственный служащий должен постоянно корректировать и сверять с интересами того государственного органа, где он служит, и, соответственно, с интересами государства.

Большой массив российского законодательства о системе государственной службы в России, его совершенствование свидетельствует о постоянном реформировании института государственной службы. И, несмотря на это, «в соответствии с результатами проводимых исследований системы государственного управления и государственной службы в данной сфере профессиональной деятельности отмечаются низкая эффективность государственной власти, коррумпированность государственных служащих и рост недоверия со стороны населения к государственным институтам и структурам, а также к самим служащим» [8].

Как считает профессор А. Турчинов, государственная служба должна рассматриваться как сложнейший механизм государственного управления, в котором на первый план выходит прежде всего человек, система социальных отношений, в которой он находится. Она не складывается в одночасье, а несет в себе отпечаток исторических, культурных, политических, социально-экономических, этических, этнических, психологических и других особенностей, возникающих между государством и государственными служащими, между государственными служащими и гражданами, между самими государственными служащими» [9].

Именно от уровня подготовки государственных служащих, их профессиональной компетентности, от их личных качеств, согласования личных интересов с интересами государства зависит эффективность административных реформ в России. В нынешних условиях, при достаточно развитой правовой базе, которая устанавливает серьезные ограничения для государственных служащих, наблюдается недостаток знаний и умений разрешать спорные ситуации, умения договариваться, а в необходимых ситуациях придерживаться принципа нейтраль-

ной компетенции при реализации своих полномочий.

Культура урегулирования споров – часть правовой культуры государства, носителями которой выступают прежде всего «агенты государства» – государственные служащие, олицетворяющие собой государственную власть. От уровня соответствия высокому статусу государственной службы зависит доверие и уважение граждан Российской Федерации к власти, к законам и подзаконным актам органов власти.

В рамках данной статьи мы будем рассматривать возможные подходы к разрешению служебно-трудовых споров государственных гражданских служащих с привлечением независимого посредника (медиатора), а также использование медиативного подхода самими представителями государства в ситуациях, вызывающих конфликтное взаимодействие при реализации своих способностей к труду.

Государственные гражданские служащие являются как проводниками идей государственности в обществе, так и участниками служебно-трудовых отношений, в рамках которых неизбежны конфликты и споры. Для цивилизованного разрешения спорных ситуаций все более значимым становится совершенствование профессиональной компетенции представителей государства в сфере построения качественных коммуникаций, в том числе между собой.

В соответствии с ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [10] (далее – Закон о госслужбе) индивидуальный служебный спор – это неурегулированные разногласия между представителем нанимателя и гражданским служащим, либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

В п. 1 ст. 70 Закона о госслужбе говорится, что органами по рассмотрению индивидуальных служебных споров являются комиссии государственного органа по служебным спорам и суд. В п. 7 указанной статьи определяется также возможность урегулирования служебного спора при непосредственных переговорах государственного служащего и представителя нанимателя. Итак, закон определяет три способа разрешения служебного спора: переговоры, комиссия по служебным спорам и суд.

Данные нормы вытекают из конституционного положения, закрепленного в п. 4 ст. 37 Конституции Российской Федерации о призна-

нии права каждого на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения.

Переговоры, будучи структурированным процессом диалога между конфликтующими сторонами по вопросам, которые вызывают у них разногласия, представляют собой основной этап в разрешении конфликтов. Особенно значимым этот способ является при разрешении служебно-трудовых конфликтов, когда государственный служащий и представитель нанимателя могут прийти к соглашению без привлечения третьей стороны. Однако, допуская такую возможность, Закон о госслужбе не предусматривает правила и сроки проведения переговоров, порядок их проведения. Государственный служащий и представитель нанимателя существуют как части одного целого, единицы одного государственного органа, и целесообразнее выработать совместное решение, которое устроило бы обе стороны.

Однако переговоры могут быть действительно эффективным средством устранения разногласий, когда стороны способны «услышать» и «понять» друг друга без привлечения третьей стороны, что в условиях конфликтной ситуации крайне затруднительно, если стороны не обладают специальными навыками. В связи с этим необходимо отметить, насколько значимым является владение медиативными навыками, медиативным подходом для государственных служащих самых разных уровней.

Медиативный подход является тем инструментом, с помощью которого можно решить вопрос о повышении договороспособной компетентности государственных служащих.

Медиативный подход был разработан специалистами Научно-методического центра медиации и права г. Москвы под руководством Ц.А. Шамликашвили и представляет собой системное применение медиации в различных отраслях и сферах деятельности. Это подход, основанный на менталитете сотрудничества. Такой подход, по мнению авторов, может использоваться как управленческая стратегия для успешной реализации проектов любой степени сложности, поскольку основывается на общественном согласии и ориентации на достижение консенсуса [11].

Медиативный подход – это навыки по предупреждению споров и выходу из спора, которым можно научить практически любого человека. Речь в данном случае идет не о самой процедуре медиации, имеющей определенную структуру, которая не всегда возможна и применима (тем более, что в соответствии с п. 5

ст. 15 Закона о медиации медиаторами не могут быть лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы, должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом), а об умении вести диалог, основываясь на принципах медиации, корректно взаимодействовать с оппонентом и достигать взаимоприемлемых результатов. Таким образом, государственным служащим медиативный подход необходим в качестве инструментария и в повседневной служебной деятельности.

Помимо этого также в целях эффективного разрешения конфликтной ситуации между государственным служащим и представителем нанимателя, по нашему мнению, будет привлечение к переговорному процессу независимого посредника (медиатора). Одной из особенностей медиации является отсутствие у нейтрального лица (медиатора) полномочий на вынесение обязательного для сторон решения. В этом одно из принципиальных отличий медиации от посредничества вообще. Медиатора отличает обязательство быть нейтральным – и лично, и институционально [12]. Достижение договоренностей на переговорном этапе исключает необходимость использования других способов разрешения конфликтной ситуации и трансформации ее в служебно-трудовой спор.

Возможно ли применение медиации и медиативного подхода в случае обращения за разрешением спора в юрисдикционные органы – комиссию по служебным спорам и в суд? [13]

В соответствии с п. 7 ст. 70 Закона о госслужбе, если гражданский служащий самостоятельно или с участием своего представителя не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя, служебный спор рассматривается комиссией по служебным спорам. Комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя из равного числа представителей выборного профсоюзного органа данного государственного органа и представителя нанимателя. Таким образом, законодатель вводит в практику служебно-трудовых отношений принцип паритетности. Как отмечает Л. Абрамова, эффективность обсуждения проблем возрастает тогда, когда в интересах дела все чувствуют себя равными в высказывании своих позиций, взглядов, аргументов независимо от занимаемой должности, статуса, стажа работы, возраста и т.д. [14]. Все это полностью соотносится с принципами медиации, закрепленными в ст. 3 Закона о медиации.

Умение разрешать спорные ситуации во многом зависит от знаний того, как следует это делать. Безусловно, дефицит этих знаний необходимо восполнять, повышая квалификацию государственных служащих по программам, предлагающим приобрести конфликтологические компетенции. Как отмечает Ю.М. Буравлев, многим государственным служащим явно не хватает профессионализма. Они привыкли работать на основе сложившихся стереотипов, им недостает познаний в области современной теории управления, информационного обеспечения и обслуживания, психологии и взаимоотношений в коллективе, ставших особенно актуальными в изменившихся условиях деятельности госаппарата [15].

В судебном порядке согласно п. 14 ст. 70 Закона о госслужбе рассматриваются споры гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы, об увольнении с гражданской службы, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы. А также, в соответствии с п. 15 указанной статьи, споры о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу и по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации.

В соответствии со ст. 22 ГПК РФ суды рассматривают и разрешают иски с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений. Таким образом, по смыслу ст. 22 ГПК РФ служебно-трудовые споры с участием государственных гражданских служащих также подведомственны судам общей юрисдикции. Согласно пп. 5 ч. 1 ст. 150 ГПК РФ, при подготовке дела к судебному разбирательству судья принимает меры по заключению сторонами мирового соглашения, в том числе по результатам проведения в порядке, установленном федеральным законом, процедуры медиации, путем разъяснения сторонам такого права, а также последствий совершения таких действий. Соответственно, медиация как процедура урегулирования служебно-трудового спора с уча-

стием государственного гражданского служащего вполне может быть применима в соответствии с российским процессуальным законодательством. Как отмечает С.А. Жагорина, суду следует максимально подробно разъяснять сторонам не только право на урегулирование спора путем проведения процедуры медиации, но и последствия совершения таких действий. Формальный подход судов к информированию о процедуре медиации может привести к затруднениям при реализации прав, включая право на последующую «постмедиационную» судебную защиту [16].

Как отмечает Е.И. Носырева, право на обращение к медиатору может закрепляться и в других законах, например в Семейном кодексе РФ применительно к отдельным видам споров, Трудовом кодексе РФ применительно к индивидуальным трудовым спорам, а также в других законах, регулирующих различные сферы правоотношений, в которых допустимо примирение сторон [17]. Этот список можно дополнить, предложив закрепить его напрямую и в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Более трех лет действует в Российской Федерации Закон о медиации, но на практике медиация почти не затронула сферу административных отношений¹. Однако, по нашему мнению, медиативные компетенции уместно использовать как в правоотношениях государственных служащих с гражданами при реализации их полномочий, так и для урегулирования споров внутри государственных структур, а именно служебно-трудовых споров в досудебном и судебном порядке, что позволит предотвратить потери в их работе, наладить эффективный диалог с членами гражданского общества и получателями государственных услуг, а также повысит легитимность органов власти и доверие к ним.

Примечание

1. В Германии, например, медиация не ограничивается только гражданско-правовыми конфликтами, она охватывает и административно-правовые споры. См.: Карстен-Михаэль Орглофф. «Идущий первым должен порой оглядываться»//Медиация и право. Посредничество и примирение. 2007. № 3 (5). С. 32–37.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 г. // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 41621.
2. Шамликашвили Ц.А. Роль медиации (посредничества) в повышении правовой культуры и совершенствовании деловой этики // www.garant.ru.

3. Грибанов Д.В. Инновации и модернизация в жизни, экономике и праве: понятийный аппарат // Бизнес, Менеджмент и Право. 2012. № 1.
4. Милославский И. Новизна с последствиями // Известия. 2009. № 99. С. 4.
5. Самсонова Н.В. Конфликтологическая культура специалиста и технология ее формирования в системе вузовского образования: Монография. Изд-во КГУ, 2002.
6. ADR.gov / Report to the President. URL: <http://www.adr.gov/presi-report.htm>: (Цит. по Шамликашвили Ц. Медиация – междисциплинарная наука// Психология и педагогика: современные методики и инновации, опыт практического применения. Сборник материалов III-й общероссийской научно-практической дистанционной конференции с международным участием (г. Липецк, 27 сентября 2013 г.) / Отв. ред. Е.М. Мосолова. Липецк: Кватро, 2013. С. 5–6.
7. Соловьева С.В. Медиативный подход к договороспособности российского общества // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2013. № 3 (2). С. 188–191.
8. Фомичев Е.В. Трудовая мотивация государственных служащих в условиях реформирования российской государственной службы. Автореф. дис... канд. соц. наук. Ростов-на-Дону, 2011. С. 3.
9. Турчинов А. Государство и кадровый потенциал России // Государственная служба. 2004. № 4. С. 48.
10. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215; 2013. № 27. Ст. 3462.
11. Шамликашвили Ц.А. Основы медиации как процедуры урегулирования споров // Медиация и право. Посредничество и примирение. 2007. № 2 (4).
12. Сталберг Д., Лав Л. Третий голос. Успешная медиация конфликта. М., 2014. С. 11.
13. Филиппова И.А. Перспективы медиации как способа разрешения трудового спора // Инновации в государстве и праве России. Материалы международной научно-практической конференции (Н. Новгород, 11–12 апреля 2013 г.). Н. Новгород, 2013. С. 330–334.
14. Абрамова Л. Курс лекций по этике // www.gumer.info/bibliotek_Buks.
15. Буралев Ю.М. Управление государственной службой в современной России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 46.
16. Жагорина С.А. Взаимодействие медиатора и суда: к вопросу о профессионализме медиатора// Инновации в государстве и праве России. Материалы международной научно-практической конференции (Н. Новгород, 11–12 апреля 2013 г.). Н. Новгород, 2013. С. 306–309.
17. Носырева Е.И. Становление института медиации в России // Развитие медиации в России: теория, практика, образование: Сб. ст. / Под ред. Е.И. Носыревой, Д.Г. Фильченко. М.: Инфотропик Медиа; Берлин, 2012. С. 9.

MEDIATION AS AN INNOVATIVE FORM OF CONFLICT RESOLUTION IN THE CIVIL SERVICE

S.V. Solovyeva, N.L. Nazarova

The article discusses the use of mediation approach and procedures in resolving conflicts and employment disputes involving civil servants.

Keywords: mediation, mediation approach, negotiability, negotiations, employment dispute, conflict, civil servants.

References

1. Federal'nyj zakon «Ob al'ternativnoj procedure uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika (procedure mediacii)» ot 27 iyulya 2010 g. // Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2010. № 31. St. 41621.
2. Shamlikashvili C.A. Rol' mediacii (posrednichestva) v povyshenii pravovoj kul'tury i sovershenstvovanii delovoj ehtiki // www.garant.ru.
3. Gribanov D.V. Innovacii i modernizaciya v zhizni, ehkonomie i prave: ponyatijnyj apparat // Biznes, Menedzhment i Pravo. 2012. № 1.
4. Miloslavskij I. Novizna s posledstviyami // Izvestiya. 2009. № 99. S. 4.
5. Samsonova N.V. Konfliktologicheskaya kul'tura specialista i tekhnologiya ee formirovaniya v sisteme vuzovskogo obrazovaniya: Monografiya. Izd-vo KGU, 2002.
6. ADR.gov / Report to the President. URL: <http://www.adr.gov/presi-report.htm>: (Cit. po Shamlikashvili C. Mediacya – mezhdisciplinarnaya nauka// Psihologiya i pedagogika: sovremennye metodiki i innovacii, opyt prakticheskogo primeneniya. Sbornik materialov III-j obshcherossijskoj nauchno-prakticheskoy distancionnoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem (g. Lipeck, 27 sentyabrya 2013 g.) / Otв. red. E.M. Mosolova. Lipeck: Kvatro, 2013. S. 5–6.
7. Solov'eva S.V. Mediativnyj podhod k dogovorospobnosti rossijskogo obshchestva // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2013. № 3 (2). S. 188–191.
8. Fomichev E.V. Trudovaya motivaciya gosudarstvennyh sluzhashchih v usloviyah reformirovaniya rossijskoj gosudarstvennoj sluzhby. Avtoref. dis... kand. soc. nauk. Rostov-na-Donu, 2011. S. 3.
9. Turchinov A. Gosudarstvo i kadrovyy potencial Rossii // Gosudarstvennaya sluzhba. 2004. № 4. S. 48.
10. Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» ot 27 iyulya 2004 g. // Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2004. № 31. St. 3215; 2013. № 27. St. 3462.
11. Shamlikashvili C.A. Osnovy mediacii kak procedure uregulirovaniya sporov // Mediacya i pravo. Posrednichestvo i primirenie. 2007. № 2 (4).
12. Stalberg D., Lav L. Tretij golos. Uspeshnaya mediacya konflikta. M., 2014. S. 11.

13. Filippova I.A. Perspektivy mediacii kak sposoba razresheniya trudovogo spora // Innovacii v gosudarstve i prave Rossii. Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (N. Novgorod, 11–12 aprelya 2013 g.) N. Novgorod, 2013. S. 330–334.

14. Abramova L. Kurs lekcij po ehtike // www.gumer.info/bibliotek_Buks.

15. Buravlev Yu.M. Upravlenie gosudarstvennoj sluzhboj v sovremennoj Rossii: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2003. S. 46.

16. Zhagorina S.A. Vzaimodejstvie mediatora i suda: k voprosu o professionalizme mediatora // Innovacii v gosudarstve i prave Rossii. Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (N. Novgorod, 11–12 aprelya 2013 g.). N. Novgorod, 2013. S. 306–309.

17. Nosyreva E.I. Stanovlenie instituta mediacii v Rossii // Razvitie mediacii v Rossii: teoriya, praktika, obrazovanie: Sb. st. / Pod red. E.I. Nosyrevoj, D.G. Fil'chenko. M.: Infotropik Media; Berlin, 2012. S. 9.