

Щукина Т. В. / Shchukina T. V.

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕТОДЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ НА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ:
ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ¹**

**ALTERNATIVE METHODS OF CONFLICTS RESOLUTION IN THE PUBLIC
CIVIL SERVICE: PROBLEMS AND NEW APPROACHES**

*Щукина Татьяна
Владимировна,
доктор юридических наук,
зав. кафедрой гражданского
права и процесса Липецкого
филиала ФГБОУ ВПО «Рос-
сийская академия народного
хозяйства и государственной
службы при Президенте Рос-
сийской Федерации», доцент,
shykina@lipetsk.ru*

Рассматривается внесудебный способ урегулирования противоречий, возникающих в сфере служебных правоотношений, и предотвращения, пресечения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы, который, по мнению автора, близок к альтернативным методам разрешения споров. Исследуется возможность применения медиативных технологий при разрешении конфликта интересов, в том числе с привлечением к участию в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов представителей общественности, имеющих опыт и квалификацию медиатора.

¹ Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

Shchukina Tat'yana

Vladimirovna,

*Doctor of law, Head of the
Chair of civil law and process at
Lipetsk branch of Federal State
Budgetary Educational Institu-
tion of Higher Vocational Edu-
cation "Russian Academy of
National Economy and Public
Administration under the RF
President, Associate professor,
shykina@lipetsk.ru*

Утверждается, что урегулирование конфликта интересов является и процедурой разрешения конфликта, и, одновременно, мерой предупреждения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий, конфликт интересов, разрешение конфликта интересов.

The author considers a non-judicial method of settling disputes arising in the field of official legal relations, and preventing, suppressing of corruption offenses in the public civil service, which, in author's opinion, is close to the alternative methods of disputes resolution. Studies the possibility of applying meditative technologies in resolving conflicts of interest, including through the participation in a commission for compliance with the requirements of official conduct of public servants and settlement the conflict of interests of members of the public, who have the experience and qualification of mediator.

In the article is argued that the settlement of the conflict of interest is both a conflict resolution procedure and, at the same time, a measure of preventing the commission of corruption offenses in the system of public civil service.

Keywords: public civil service, public civil servant, conflict of interests, settlement of a conflict of interests.

Альтернативное разрешение споров и конфликтов предполагает расширение децентрализации государственного управления в отдельных его сферах и отраслях. Причем, подобная децентрализация будет выражаться и в передаче полномочий по рассмотрению определенных категорий споров от органов государственной власти к субъектам с частно-правовым элементом, и в усилении влияния общества на процедуры и собственно процессы разрешения споров. Таким образом, применение частно-правовых методов регулирования правоотношений, находящихся в поле традиционного воздействия государственного управления, требует своего осмысления и эффективной правовой регламентации.

Потенциальная возможность включения в правовую материю современного законодательства альтернативных способов разрешения споров изменит в дальнейшем подходы к определению границ государственного управления и форм деятельности органов государственной власти, государственного аппарата, актуализирует вопросы реализации принципа публичности государственной гражданской службы. Ведь современное государственное управление пронизано социальными взаимодействиями, выраженными системой взаимоотношений, возникающих на разных ступенях иерархической структуры осуществления функций, возложенных на государственные органы и государственных служащих [8, 4].

Развитые коммуникационные услуги позволяют гражданам контролировать власть и ее решения путем их непрямого контакта с ней. В этой связи возможность непрямого участия граждан и сформированных ими структур позволяет легко обратиться к руководству государства и требовать от властных структур учета или реализации своих интересов, независимо от места нахождения граждан и их статуса в общественной или политической иерархии [9, 30]. Открытость и прозрачность деятельности органов исполнительной власти являются важнейшими показателями эффективности их функционирования при реализации установленных полномочий, а также необходимым элементом постоянной и качественной связи между гражданами и органами исполнительной власти [4, 16].

Кроме того, взаимодействие системы государственного управления и гражданского общества по вопросам альтернативных способов разрешения конфликтов порождает следующие вопросы в правоприменении: какие пределы должны быть поставлены законодателем для использования частно-правовых методов на государственной (муниципальной) службе; и возможно ли само по себе применение таких правовых принципов и методов. Отметим,

что социальный интерес общества (населения) выражается не только в создании, поддержании и обеспечении благосостояния граждан, удовлетворении социальных потребностей [7, 29], но и в необходимости защиты их прав, обеспечения и сохранения культурно-нравственных идеалов и традиций, взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти по направлениям государственного вмешательства в частную жизнь.

Государство не может существовать без поддержки населения, разумного использования его интеллектуальных, физических и духовных ресурсов, равно, как и население не сможет обеспечивать собственную самоорганизацию без эффективного государственного воздействия. Думается, государство и население (народ) представляют собой единое социально-культурное и политико-экономическое явление, пронизанное общими процессами. Например, положения законодательства о государственной службе дают импульс к развитию в ее системе социального партнерства. Социальное партнерство на государственной гражданской службе предполагает активизацию деятельности коллективных образований [1] в органе государственной власти и издания соответствующих локальных нормативных правовых актов. Это, прежде всего, коллективный договор. Конгломерация интересов народа и государства вызывает разноплановые процессы, заключающиеся, например, в предоставлении определенных социальных благ и преимуществ в реализации судебной и иной защиты нарушенных прав.

Непосредственно на государственной гражданской службе способы разрешения споров и конфликтов, схожие с альтернативными методами, могут быть применены в процессе разрешения служебных споров работодателя и служащего, а также урегулирования конфликта интересов.

Итак, способов для разрешения индивидуальных трудовых споров ученые называют несколько:

- переговоры;
- увольнение работника (соглашение сторон, сокращение штата, увольнение в случае неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, увольнение в случае однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей);
- медиация;
- повышение заработной платы;
- сбор негативной информации о работнике;
- рассмотрение конфликта комиссией по трудовым спорам;
- рассмотрение конфликта Федеральной инспекцией труда [2, 80-93].

С точки зрения действий работодателя увольнение работника в результате конфликта, связанного со служебной деятельностью, является достаточно эффективным способом разрешения индивидуального трудового конфликта. Однако без грамотного проведения и оформления увольнение может привести к усилению конфликта, возникновению судебного спора и вовлечению в спор других сотрудников на стороне нежелательного работника [2, 87]. С другой стороны, данным основанием разрешения конфликта работодатель может злоупотреблять. Например, сокращение численности или штата работников можно использовать для «избавления» от неудобных работников, что обусловлено отсутствием требования к работодателю мотивировать решение о сокращении персонала и исключает возможность обжалования данного решения как необоснованного [10, 94].

Рассмотрим понятие медиации. С точки зрения М. А. Авдыева, медиация – это форма внесудебного разрешения споров с помощью третьей нейтральной беспристрастной стороны. В настоящее время медиация активно используется в странах Европы, США, Австралии. Мировой опыт показал, что медиация – один из наиболее эффективных способов разрешения трудовых споров [3, 44]. Тем не менее, в отношении работников в России существует несколько измененный вид медиации: когда работодатели за свой счет приглашают юристов, специализирующихся в области трудового права, для получения некоего «мнения» эксперта по сложившемуся спору [2, 87].

Ввиду ограничения применения процедуры медиации, представляется крайне сложным и неопределенным ее применение на практике, тем более в отношении конфликтов, затрагивающих публичные интересы. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» в статье 1 части 5 закрепляет, что процедура медиации не применяется:

- к коллективным трудовым спорам;
- к спорам, возникающим из трудовых правоотношений, в случае, если такие споры затрагивают или могут затронуть права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы. Таким образом, исключается возможность участия посредников в рассмотрении конфликтов, возникающих при прохождении государственной службы [6, 50]. Что является явным ограничением в выборе способов защиты прав и интересов государственного гражданского служащего при разрешении служебных споров и конфликтов. Подобное ограничение, особенно не подкреплено соответствующими дополнительными гарантиями в

действующем законодательстве о государственной гражданской службе. Например, порядок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения до сих пор не урегулированы федеральным законодательством (ст. 69-70 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Порядок формирования комиссии по рассмотрению индивидуальных служебных споров есть, а процедура их разрешения как таковая отсутствует. Хотя в зарубежных странах, подобные структуры на государственной службе действуют достаточно результативно.

Разрешение конфликта интересов на государственной гражданской службе предполагает существование комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и самостоятельной процедуры рассмотрения возникшей ситуации. Этот внесудебный способ урегулирования противоречий, возникающих в сфере служебных правоотношений, и предотвращения, пресечения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы, по сути, близок к альтернативным методам разрешения споров.

Данный способ обладает своими особенностями:

- рассмотрение конфликта происходит при органе государственной власти, но с участием частных лиц;
- в ходе урегулирования конфликта интересов реализуется публичный интерес при помощи представителей гражданского общества;
- процедура разрешения конфликта носит смешанный характер (частно-публичный), с точки зрения субъектного состава участников.

Данное заключение касается сущности всех споров и конфликтов, возникающих в системе государственной гражданской службы, если затрагиваются права и законные интересы гражданских служащих.

Согласно указу Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в целях более объективного и прозрачного рассмотрения конфликта интересов в состав комиссий включаются представители общественности, а именно, «представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой».

Значимость деятельности подобных комиссий велика. Представители научных организаций и образовательных учреждений, представители общественного совета, представители общественной организации ветеранов, представители профсоюзной организации должны выражать независимое мнение по вопросам, рассматриваемым комиссией. Они становятся «независимыми оценщиками» ситуаций, которые возникли, и решений, принимаемых комиссией. Именно у них, в первую очередь, должна отсутствовать прямая или косвенная заинтересованность в рассмотрении вопроса.

Независимые представители научных и образовательных учреждений выступают своего рода независимыми экспертами, оценивающими объективность выносимого решения, объективность и беспристрастность рассмотрения вопросов повестки дня, могут высказать несогласие с ее решением. Как и любой член комиссии, они вправе в письменной форме изложить свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу. Большее количество представителей общественности должно свидетельствовать о значимости статуса комиссии, о возможности исключения принятия решений, содержащих субъективный или конъюнктурный характер. Но, ни в коем случае представители общественности не должны оказывать давление на принятие решения. Тем более, согласно пункту 12 указа состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. И члены комиссии и лица, участвовавшие в ее заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии (пункт 21). Это является специфичной чертой процедуры рассмотрения конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Следовательно, возможность применения медиативных технологий при разрешении конфликта интересов может выражаться в привлечении к участию в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов представителей общественности, имеющих опыт и квалификацию медиатора. Конечно, это возможно при условии внесения соответствующих изменений в действующие нормативные правовые акты. Кроме того, для самих государственных служащих, входящих в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, было бы полезным получить навыки и умения профессионально рассматривать конфликты.

Статьей 19 частью 3 пунктами 3.1-3.2 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматриваются последствия предотвращения или урегулирования конфликта интересов. К ним относятся:

- 1) изменение должностного или служебного положения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке;
- 2) отказ государственного гражданского служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- 3) увольнение государственного гражданского служащего при условии непринятия им мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если это является правонарушением.

Перечисленное выше можно считать предусмотренными законом вариантами завершения конфликта интересов. Предотвращение конфликта интересов связано с обязательным применением мер наказания к государственным гражданским служащим, чьи личные интересы стали преобладать над интересами государства и общества, где появилась ситуация, которая выявляет совершение коррупционных правонарушений и серьезных коррупционных проявлений со стороны государственных служащих.

Но могут существовать и иные последствия рассмотрения конфликта интересов, не обязательно сводящиеся к мерам наказания государственных служащих и принуждения их к действиям, носящим необратимый для них характер. Важную роль в данном процессе должны играть меры предупреждения возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе. В этом случае медиативные технологии и приемы позволят более эффективно осуществлять процедуру урегулирования конфликта интересов. Именно, *урегулирование*, а не предотвращение конфликта интересов. Урегулирование конфликта интересов представляется нам и процедурой разрешения конфликта, и одновременно мерой предупреждения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не разграничивает детально термин «предотвращение конфликта интересов» и термин «урегулирование конфликта интересов», включая и собственно варианты разрешения конфликта. Указанное состояние законодательства способствует сведению разрешения конфликта интересов

к его «предотвращению». Медиативные же приемы разрешения конфликта предполагают путем диагностики конфликта (анализа сути конфликта), воздействия на конфликт (оценка позиций конфликтующих сторон, течения конфликта) и техники его разрешения (создание объективной и благоприятной обстановки, поиск наиболее оптимальных вариантов разрешения конфликта) [5] наиболее рационально и эффективно осуществить данную процедуру. Алгоритм разрешения конфликта на государственной службе должен заключаться в точном соблюдении требований нормативных правовых актов и при этом максимальном, *объективном* обеспечении защиты прав и интересов гражданских служащих. Применение подобных методов разрешения конфликтов окажется действенным и при рассмотрении индивидуальных служебных споров. Впрочем, как и при разрешении любой конфликтной ситуации в системе государственной гражданской службы.

Таким образом, квази-альтернативные способы разрешения споров и конфликтов в системе государственной гражданской службы существуют. Они все являются досудебной формой разрешения споров, с определенной процедурой рассмотрения в соответствующих комиссиях. Думается, отдельные элементы медиации (медиативные технологии) с адаптацией к смешанному характеру вышеуказанных споров помогут усилить эффективность принимаемых коллегиальных решений.

Список литературы:

1. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет право гражданского служащего вступать в профсоюзную организацию и создание профсоюзов // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Абузов А. И., Качалова И. В. Методы досудебного урегулирования индивидуальных трудовых споров // Трудовые споры. 2010. № 5.
3. Авдыев М. А. Трудовые споры: от конфликта к сотрудничеству // Трудовые споры. 2010. № 6.
4. Зайцева Г. А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте задач административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5.

5. Лазарев С. В. Основы судебного примирения. (М.: Инфотропик Медиа, 2011) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Миронов В. И. Почему применение нового закона о медиации может стать невозможным при урегулировании трудовых споров // Трудовые споры. 2010. № 6.
7. Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007.
8. Осипова И. Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. 2009. № 11.
9. Судорогин О. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. 2009. № 1.
10. Шапиро А. А. Если факт сокращения не доказан, увольнение может быть признано незаконным // Трудовые споры. 2010. № 6.

References:

1. Federal Law “On the Public Civil Service of the Russian Federation” enshrines the right of a civil servant to join a labor organization and create trade unions [Federal’nyi zakon «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii» zakreplyaet pravo grazhdanskogo sluzhashchego vstupat’ v profsoyuznuyu organizatsiyu i sozдание profsoyuzov]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Abuzov A. I., Kachalova I. V. Methods of Pre-court Settlement of Individual Labor Disputes [Metody dosudebnogo uregulirovaniya individual’nykh trudovykh sporov]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 5.
3. Avdyev M. A. Labor Disputes: from Conflict to Cooperation [Trudovye spory: ot konflikta k sotrudnichestvu]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 6.
4. Zaitseva G. A. Increasing of Transparency in the Activity of Executive Authorities of the Russian Federation within the Context of the Tasks of Administrative Reform [Povyshenie prozrachnosti deyatelnosti organov ispolnitel’noi vlasti Rossiiskoi Federatsii v kontekste zadach administrativnoi reform]. *Gosudarstvennaya vlast’ i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government*, 2008, no. 5.
5. Lazarev S. V. *Fundamentals of Judicial Reconciliation* [Osnovy sudebnogo primireniya]. Moscow: Infotropik Media, 2011.

6. Mironov V. I. Why may the Application of a New Law on Mediation Become Impossible in the Settlement of Labor Disputes? [Pochemu primenenie novogo zakona o mediatsii mozhnet stat' nevozmozhnym pri uregulirovanii trudovykh sporov]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 6.

7. *General Administrative Law: Textbook* [Obshchee administrativnoe pravo: uchebnyk]. Under edition of Yu. N. Starilov, Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2007.

8. Osipova I. N. Towards the Problem of Classification of Managerial Interactions in Public Service [K probleme klassifikatsii upravlencheskikh vzaimodeistvii na gosudarstvennoi sluzhbe]. *Vestnik PAPS – Bulletin of Volga Region Academy of Public Service*, 2009, no. 11.

9. Sudorogin O. The New Role of Information Space in the XXI Century [Novaya rol' informatsionnogo prostranstva v XXI veke]. *Vlast' – Authority*, 2009, no. 1.

10. Shapiro A. A. If the Fact of Layoff is not Proven, a Dismissal may be Found Unlawful [Esli fakt sokrashcheniya ne dokazan, uvol'nenie mozhnet byt' priznano nezakonnym]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 6.