

10. *Чечельницкий, И. В.* Принцип справедливости в российском праве / И. В. Чечельницкий // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 7. – С. 100–104.

11. *Долгопят, А. О.* Понятие и содержание принципа законности / А. О. Долгопят // Проблемы экономики и юридической практики. – 2009. – № 1. – С. 335–337.

12. О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ, 7 июня 1995 г., № 561. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6809](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6809). – Дата доступа: 03.03.2023.

13. Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 гг.) [Электронный ресурс]: одобр. решением Конституц. Суда РФ, 17 дек. 2020 г. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_374913/56feb639cbbf046a8f12e00432f0b51a42dfdb59](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374913/56feb639cbbf046a8f12e00432f0b51a42dfdb59). – Дата доступа: 03.03.2023.

14. *Никитенко, А. В.* Институт регистрации по месту пребывания и жительства: развитие и совершенствование / А. В. Никитенко // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2019. – № 3 (71). – С. 92–95.

15. Аналитическая справка прокуратуры Республики Крым по состоянию законности в чрезвычайных ситуациях. – Симферополь: Прокуратура Респ. Крым, 2021. – 8 с.

16. *Басов, А. В.* Законность в деятельности государственных органов в Российской Федерации: понятие, сущность, содержание и проблемы совершенствования / А. В. Басов // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 8. – С. 36–42.

УДК 342.95

## ПОТЕНЦИАЛ МЕДИАЦИИ В КОНТРОЛЬНОМ (НАДЗОРНОМ) ПРОИЗВОДСТВЕ

*Здрок Оксана Николаевна*

*доктор юридических наук, профессор, директор учреждения образования  
«Институт переподготовки и повышения квалификации судей,  
работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции  
Белорусского государственного университета», ул. Советская, 14,  
220030, г. Минск, Республика Беларусь, [zdrok@bsu.by](mailto:zdrok@bsu.by)*

**Аннотация.** Статья подготовлена по проекту «Правовое регулирование и цифровизация контрольно-ревизионной деятельности», выполняемого Институтом переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета и Центром исследований контрольно-ревизионной деятельности Санкт-Петербургского государственного университета в рамках Программы научно-технического сотрудничества между образовательными

ми и научными организациями Санкт-Петербурга и Республики Беларусь на 2022–2024 гг. Анализируется возможность применения медиации для урегулирования споров, возникающих при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности.

**Ключевые слова:** медиация, контрольно-надзорная деятельность, альтернативные способы разрешения споров.

## THE POTENTIAL OF MEDIATION IN CONTROL (SUPERVISORY) PROCEEDINGS

*Oksana Zdrok*

*Doctor of Law, Professor, Director of the Institute  
for Retraining and Qualification Upgrading of Judges,  
Prosecutors and Legal Professionals at the Belarusian State University,  
14 Sovetskaya Str., 220030, Minsk, Republic of Belarus, zdrok@bsu.by*

**Abstract.** The article was prepared as part of the project «Legal regulation and digitalization of control and auditing activities, carried out by the Institute for Retraining and Qualification Upgrading of Judges, Prosecutors and Legal Professionals at the Belarusian State University» in conjunction with the Center for Research on Controlling and Auditing Activities of St. Petersburg State University in accordance with the Program of scientific and technical cooperation between educational and scientific organizations of St. Petersburg and Republic of Belarus for 2022–2024. The possibility of using mediation to resolve disputes arising from the implementation of control and supervisory activities is analyzed.

**Key words:** mediation, control and supervisory activities, alternative ways of resolving disputes.

*Введение.* Исследуемая тема находится на стыке двух актуальных направлений развития современной юридической науки и правоприменительной практики, связанных с оптимизацией контрольной (надзорной) деятельности (далее – контрольной деятельности) и с внедрением в различные сферы правовой действительности внесудебных способов разрешения и урегулирования правовых споров, получивших наименование «альтернативные способы разрешения споров» (далее – АРС).

В Республике Беларусь на протяжении последних лет осуществляется активное реформирование контрольной деятельности в целях определения единого порядка ее проведения и создания дополнительных условий для развития эффективных форм хозяйствования. С учетом изменений, внесенных в Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности» (далее – Указ № 510), систематизированы и унифицированы состав субъектов, имеющих право осуществлять контрольную деятельность, виды проверок и мероприятий технического

(технологического, поверочного) и профилактического характера, сроки и периодичность их проведения.

Целью исследования является определение целесообразности и приемлемости использования для оптимизации контрольной деятельности и, в частности, для урегулирования правовых споров, возникающих в этой сфере общественных отношений, такого инструмента как профессиональное посредничество (медиация), признаваемого одним из наиболее эффективных способов АРС.

В такой конкретной постановке вопрос рассматривается в юридической науке впервые. В более широком аспекте в литературе поднималась и исследовалась проблема применения АРС, примирительных процедур и медиации в сфере публичных отношений в целом и по отдельным категориям споров (в частности, по налоговым и таможенным) – работы С. Ф. Афанасьева [1], Е. В. Михайловой [2], И. Ю. Захарьящевой [3] А. Е. Березия [4], А. В. Быковой [5], Т. А. Григорьевой [6], В. В. Денисенко [7], О. И. Коротковой [8], А. Н. Кузбагарова [9], Ю. М. Литвиновой [10], Д. Д. Рожковой [11], М. Ф. Сабировой [12], О. А. Сычевой [13], Т. В. Телятицкой [14], Е. В. Хахалевой [15], Е. М. Цыгановой [16].

*Основная часть.* На вопрос о приемлемости медиации в контрольной деятельности в первом приближении видится возможным дать положительный ответ. Медиация позиционируется в правовой науке как универсальный инструмент и межотраслевой институт, применимый в самых разных сферах правоотношений, доказательством чему служат многочисленные специализированные направления развития медиативной практики, которые находят отражение в терминах «коммерческая», «семейная», «трудовая», «земельная», «банковская», «строительная», «градостроительная», «корпоративная», «медицинская», «налоговая», «страховая», «экологическая», «медиация споров с участием потребителей», «медиация в делах о несостоятельности и банкротстве», «медиация в научной и образовательной деятельности» и т. п. [17, с. 116].

Вместе с тем большинство из названных категорий правоотношений несут частноправовой характер. В этой связи вопрос о применимости медиации для урегулирования конфликтов, возникающих в сфере контрольной деятельности, требует более детального анализа и оказывается в контексте более широкого вопроса – о применимости АРС (примирительных процедур, медиации) в публично-правовых отношениях.

Указанный вопрос является в юридической науке дискуссионным. Отношение к применению примирительных процедур и медиации

в сфере публичных отношений в целом можно охарактеризовать как осторожное, что обусловлено традиционным подходом к специфике соответствующих материальных отношений, которые характеризуются участием субъекта, имеющего властные полномочия и, следовательно, неравенством сторон [1, с. 199]. В условиях дисбаланса сил сторон считается неуместным применять консенсуальные методы урегулирования споров, основанные на переговорах.

Помимо этого, переговоры возможны тогда, когда соответствующие правоотношения регулируются диспозитивно, т. е. существует возможность вариативности в поведении спорящих сторон. В то же время, по верному замечанию С. Ф. Афанасьева, «допустить возможность правового регулирования отношений публичного управления вне рамок императивных законодательных установлений практически невозможно» [1, с. 201].

С учетом отмеченных факторов ряд ученых считают АРС неприменимыми в сфере публичных отношений. В частности, по мнению Е. В. Михайловой, следует учитывать статус субъектов спорного материального правоотношения: при их равном правовом статусе допустимо применение двух способов защиты – государственного и частного (альтернативного), при неравном – только государственного [2].

Наряду с этим существует позиция, согласно которой примирительные процедуры (в том числе медиация) применимы в публичных отношениях с учетом некоторой специфики организации указанных процедур [3, с. 60]. Как отмечает С. Ф. Афанасьев, «сфера публичного управления в целом и привлечение лица к публичной ответственности в частности не связаны симбиотически с запретом использования внесудебных процедур ликвидации правовых споров» [1, с. 203].

Последняя точка зрения получает в науке все больше сторонников, подтверждением чему являются активные научные исследования о потенциале медиации в международном праве, исполнительном производстве, уголовном и административном судопроизводствах, налоговых и таможенных отношениях.

Данная научная позиция находит реализацию в законодательстве и правоприменительной практике. О целесообразности применения медиации в административных отношениях, в частности в отношении дел, связанных с индивидуальными административными актами либо касающимися определенной суммы денег, заявлено в Рекомендации № REC (2001) 9 Комитета министров Совета Европы государствам-членам от 5 сентября 2001 г. «Об альтернативных методах урегулирования споров между административными органами и частными лицами»

(далее – Рекомендация № (2001) 9) [18]. Имеется положительный опыт применения медиации для урегулирования налоговых споров в Германии и Нидерландах [19]. Одной из новелл проекта Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь (далее – проект КГС) стала возможность применения по делам, вытекающим из административных и иных публичных отношений, переговоров, результатами которых могут стать: отказ от требований (признание требований) полностью или в части; признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения; соглашение по фактическим обстоятельствам дела; соглашение о распределении судебных расходов.

Позитивный подход к применению примирительных процедур в сфере публичных отношений объясняется изменением вектора государственной политики в правовом регулировании соответствующих общественных отношений в направлении демократизации, развития саморегулирования и государственно-частного партнерства. В частности, Указ № 510, закрепляя цели законодательства о контрольной деятельности, фиксирует необходимость снижения контролирующего воздействия на субъектов хозяйствования, осуществления данной деятельности с использованием профилактических мер и на основе принципа взаимодействия контролирующих (надзорных) органов (далее – контролирующих органов) и проверяемых субъектов. В Рекомендации № (2001) 9 провозглашается необходимость сближения административных органов власти с населением, предупреждения административных споров, их разрешения «в соответствии с принципами справедливости, а не только в соответствии со строгими юридическими правилами» [19].

В социокультурном контексте медиация рассматривается как инструмент формирования новой диалогической культуры социального взаимодействия. Данный подход определил развитие таких направлений как обзорная, превентивная, медиация сдерживания конфликта, которые имеют своей целью предупреждение возникновения конфликта или его дальнейшей эскалации, прояснение ситуации, определение предмета спора [20, с. 142]. С этих позиций применительно к контрольной деятельности медиация является институтом, который имеет огромный потенциал в решении задачи привнесения в нее новой культуры общения и поведения участников. В литературе отмечается, что «идея применения примирительных процедур в публично-правовой сфере ... способна содействовать реальному исполнению итогового правоприменительного акта, а также предупреждению правонарушений» [1, с. 203].

Вместе с тем, если подходить к медиации как к правовому явлению, то решение вопроса о ее применении в контрольной деятельности имеет на сегодняшний день определенные препятствия и требует создания специальных условий.

1. В связи с правовым регулированием медиации сложилась ситуация, когда не каждый конфликт может быть предметом этой процедуры, а только тот, рассмотрение которого допускается законом [20, с. 139]. Как правило, сфера применения медиации законодательно сведена в большинстве стран к частноправовым спорам, подведомственным судам в порядке цивилистического судопроизводства. В частности, в соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. «О медиации» (далее – Закон о медиации) медиация применима в целях урегулирования споров, возникающих из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, споров, возникающих из трудовых и семейных правоотношений, если иное не предусмотрено законодательными актами или не вытекает из существа соответствующих отношений, а также в целях примирения супругов при расторжении брака. В рамках иных видов судопроизводства (помимо гражданского и хозяйственного), а также по обращениям прокурора, государственных органов в целях защиты государственных и общественных интересов медиация применима только в случаях, предусмотренных законодательными актами. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» применение медиации по делам из гражданских правоотношений прямо исключается, если они могут затронуть публичные интересы.

Таким образом, при принятии решения о применении медиации для досудебного урегулирования споров в сфере контрольной деятельности потребуются внесение соответствующих изменений в Закон о медиации и (или) законодательство о контрольной деятельности (например, путем закрепления в Указе № 510 принципа содействия примирению сторон, определения споров (или их существенных признаков), по которым допустима организация данной процедуры).

2. Для сферы права медиация значима не столько своим трансформационным эффектом (способностью восстанавливать взаимоотношения на основе диалога), сколько нацеленностью на достижение сторонами соглашения об урегулировании правового спора, что исключает их последующее обращение в суд и, следовательно, способствует снижению судебной нагрузки. С этих позиций для применения медиации

ции в контрольной деятельности должны существовать предпосылки в виде возможности контролирующих органов и проверяемых субъектов самостоятельно определять те или иные юридически значимые договоренности. Т. е. должна иметь место определенная степень диспозитивности правового регулирования соответствующих правоотношений, обеспечивающая вариативность поведения их участников.

Анализ законодательства Республики Беларусь о контрольной деятельности свидетельствует об использовании не только императивного, но и в ряде случаев диспозитивного метода правового регулирования. В частности, соответствующее поле для организации диалога и заключения соглашений между контролируемыми органами и проверяемыми субъектами, создают, на наш взгляд, закрепленные в п. 3 Указа № 510 презумпция добросовестности проверяемого субъекта, а также правило о принятии решения в случае неясности или нечеткости предписаний акта законодательства в пользу проверяемого субъекта. Медиация видится уместной при предъявлении проверяемому субъекту требования (предложения) об устранении выявленных контролирующим органом недостатков или предложения о приостановлении (запрете) деятельности, по жалобам о признании проверки незаконной (п. 6, 79 Указа № 510).

3. Для применения медиации в контрольной деятельности требуется решение ряда организационных вопросов, связанных с: определением кандидатуры медиатора, обеспечением его независимости и при необходимости специальной подготовки; согласованием сроков проверок и проведения медиации; оплатой услуг медиатора; определением юридической силы медиативного соглашения и его влияния на ход проверки; обеспечением возможности принудительного исполнения медиативного соглашения.

В частности, установленный п. 6 Указа № 510 срок на принятие проверяемым субъектом решения на основе предложения контролирующего органа о приостановлении (запрете) деятельности – не позднее одного рабочего дня с момента вручения предложения – явно недостаточен для организации процедуры медиации с целью урегулирования имеющихся у сторон разногласий.

Медиация проводится на основе принципа доверия сторон медиатору, в связи с чем он избирается по взаимному соглашению сторон. В контрольной деятельности практическая реализация процедуры согласования сторонами кандидатуры медиатора может иметь сложности.

Сложность видится и в решении вопроса об оплате услуг медиатора – по общему правилу медиация осуществляется на возмездной осно-

ве и в силу принципа равенства сторон оплачивается обеими сторонами. При организации процедуры медиации по урегулированию споров в контрольной деятельности оплата услуг медиатора, как представляется правильным, должна быть обеспечена за счет средств государственного бюджета (именно такое решение вопроса определило успех проекта по применению медиации по налоговым спорам в Нидерландах [19]).

*Выводы.* Для применения медиации в контрольной деятельности необходимо в законодательстве, регулирующем эту сферу общественных отношений, закрепить: целевую установку на примирение сторон; возможность применения такой примирительной процедуры как медиация; детальный порядок обращения участников контрольных (надзорных) отношений к медиатору; сроки проведения процедуры медиации по таким спорам, а также иные организационные вопросы.

Прогнозируя перспективы внедрения медиации в контрольную деятельность, считаем, что сложность решения отмеченных организационных вопросов не позволит осуществить эту идею в ближайшее время, в частности, по экономическим причинам. В этой связи наиболее реальным видится обучение должностных лиц контролирующих (надзорных) органов медиативным навыкам с целью предупреждения возникновения и своевременной деэскалации возникающих в этой сфере конфликтов (так называемая модель интегрированной медиации [17, с. 96]).

### ***Список цитированных источников***

1. *Афанасьев, С. Ф.* О некоторых аспектах использования примирительных процедур по делам, которые возникают из публичных правоотношений / С. Ф. Афанасьев, А. Н. Ермаков // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав: сб. статей к юбилею д. ю. н., проф. Е. И. Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. – М.: Инфотропик Медиа, 2020. – С. 199–208.

2. *Михайлова, Е. В.* Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные): автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15 / Е. В. Михайлова; Ин-т гос-ва и права РАН. – М., 2013. – 46 с.

3. *Захарьяцева, И. Ю.* Медиация как способ урегулирования споров, возникающих из налоговых правоотношений / И. Ю. Захарьяцева, А. В. Караваева / Перспективы становления и развития медиации в регионах: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, Саратов, 4 дек. 2015 г. / редкол.: Г. Н. Комкова [и др.]. – Саратов: Наука, 2016. – С. 60–64.

4. *Березий, А. Е.* Досудебное урегулирование споров и примирительные процедуры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений: современное состояние и перспективы / А. Е. Березий // Третейск. суд. – 2014. – № 6 (96). – С. 161–164.

5. *Быкова, А. В.* О возможности примирения сторон по спорам, возникающим из публичных отношений / А. В. Быкова // Вестн. ВГУ. Сер. Право. – 2010. – № 2. – С. 76–86.

6. Григорьева, Т. А. Мировое соглашение по спорам, затрагивающим публично-правовой интерес: современные проблемы / Т. А. Григорьева, Е. В. Храмова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 8. – С. 17–24.

7. Денисенко, В. В. Медиация в публичном и частном праве и ее необходимость с позиций современных теорий правопонимания / В. В. Денисенко // Мир. судья. – 2015. – № 8. – С. 15–20.

8. Короткова, О. И. Медиация как способ внесудебного урегулирования споров с участием органов государственной власти в сфере управления и распоряжения государственной собственностью / О. И. Короткова // Адвокат. – 2016. – № 3. – С. 24–28.

9. Кузбагаров, А. Н. К вопросу о примирении сторон по конфликтам, возникающим из публично-правовых отношений / А. Н. Кузбагаров // Вестн. Саратов. гос. акад. права. – 2009. – № 2. – С. 91–96.

10. Литвинова, Ю. М. Перспективы развития медиации в спорах публично-правового характера (на примере налоговых споров) / Ю. М. Литвинова // Перспективы становления и развития медиации в регионах: сб. материалов I Всерос. науч.практ. конф. с междунар. участием, Саратов, 4 дек. 2015 г. / редкол.: Г. Н. Комкова [и др.]. – Саратов: Наука, 2016. – С. 70–74.

11. Рожкова, Д. Д. Альтернативные способы урегулирования административно-правовых споров, подлежащих рассмотрению в судебном порядке / Д. Д. Рожкова // Юрид. наука. – 2018. – № 4. – С. 93–95.

12. Сабирова, М. Ф. Проблемы применения примирительных процедур по спорам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений / М. Ф. Сабирова // Арбитражные суды: теория и практика правоприменения: сб. ст. к 75-лет. Гос. арбитража. – Екатеринбург: Ин-т част. права, 2006. – С. 125–140.

13. Сычева, О. А. Возможности медиации при разрешении административно-правовых споров / О. А. Сычева // Поволж. педагогич. поиск. – 2013. – № 1. – С. 131–136.

14. Телятицкая, Т. В. Альтернативные способы урегулирования административно-правовых споров / Т. В. Телятицкая // Альтернативные способы урегулирования правовых конфликтов в Республике Беларусь и за рубежом: материалы респ. науч.-практ. конф. с междунар. участием, Минск, 14 дек. 2018 г. / редкол.: Т. С. Таранова (отв. ред.) [и др.]. – Минск, РИВШ, 2018. – С. 79–81.

15. Хахалева, Е. В. Допустимость соглашений о примирении сторон в административном судопроизводстве / Е. В. Хахалева // Общество: политика, экономика, право. – 2018. – № 11. – С. 66–69.

16. Цыганова, Е. М. Проблемы заключения мирового соглашения при рассмотрении публично-правового спора в арбитражных судах / Е. М. Цыганова, Е. Р. Русинова // Арбитраж. и гражд. процесс. – 2007. – № 1. – С. 34–39.

17. Здрок, О. Н. Медиация: пособие / О. Н. Здрок. – Минск: Четыре четверти, 2018. – 540 с.

18. Об альтернативных методах урегулирования споров между административными органами и частными лицами: Рекомендация № REC (2001) 9 Комитета Министров государствам-членам, 5 сент. 2001 г. // Права человека: международно-правовые документы и практика их применения: в 4 т. / сост. Е.В. Кузнецова. – Минск: Амалфея, 2009. – Т. 1 – С. 558–560.

19. Шевчук, П. П. Медиация в административных спорах / П. П. Шевчук // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 4. – С. 240–246.

20. Борисова, Е. А. Альтернативное разрешение споров: учеб. / под ред. Е. А. Борисовой. – М.: Изд. Дом «Городец», 2019. – 416 с.