

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.2>

А. Б. Маслова, доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і митного права Університету митної справи та фінансів

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕДІАЦІЇ ТА ПЕРЕДУМОВИ ЇЇ ВИКОРИСТАННЯ ЯК ПРОЦЕДУРИ ВИРІШЕННЯ МИТНИХ СПОРІВ

Процедура медіації є альтернативним засобом вирішення спорів, який створює максимально сприятливе середовище для комунікації та інформаційного обміну між сторонами спору під керівництвом професійного посередника для досягнення взаєморозуміння, подолання упередженості та, як підсумок, узгодження сторонами шляху врегулювання спору на взаємоприйнятних умовах. Перевагами та факторами ефективності медіації є конфіденційність змісту спілкування під час медіації та інформації, що стосується медіації, можливість якомога більш зручного й оперативного вирішення спору без недов'язкових судових процесуальних витрат, а також зменшення конфліктності та можливість відновлення та зміцнення довіри у стратегічних відносинах між сторонами спірних правовідносин. У адміністративно-правовій науковій думці поступово утверджується позиція щодо того, що використання альтернативних засобів вирішення публічно-правових спорів подеколи дозволяє підвищити ефективність публічного адміністрування порівняно з тою, яка була б досягнута за підсумками застосування адміністративних процедур, які ґрунтуються на субординації та підкоренні між учасниками адміністративно-правових відносин і нерідко вирізняються надмірним формалізмом, складністю, витратністю, неможливістю урахування всіх обставин справи, непередбачуваністю результатів і, як наслідок, меншим ступенем задоволення приватними особами якістю публічного адміністрування з погляду сприяння належній реалізації їх прав і законних інтересів у адміністративно-правовій площині. Більше того, визнається, що розширення можливостей для залучення медіатора до вирішення адміністративно-правових питань органічно узгоджується з тенденцією до більш широкого використання адміністративних договорів як інструментів адміністративно-правового регулювання.

Водночас класична приватно-правова модель медіації має бути скоригована для її застосування в адміністративно-правовій площині. Сфера застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів може охоплювати лише ті з них, які пов'язані з реалізацією адміністративним органом покладених на нього дискреційних повноважень, якщо навіть за цих умов природа спору не є несумісною з можливістю його мирного врегулювання. Вкрай важливим також є дотримання публічності результатів врегулювання публічно-правових спорів шляхом медіації, послідовність адміністративних органів у вирішенні аналогічних адміністративно-правових питань і врахування ними інтересів тих осіб, котрі не беруть участь у спірних правовідносинах і медіації.

Ключові слова: врегулювання митних спорів за результатами медіації; медіація; медіація в адміністративних правовідносинах; митний спір; публічно-правовий спір.

A. B. Maslova. General theoretical characteristics of mediation and prerequisites for using it as a customs dispute resolution instrument

The mediation procedure is an alternative mean dispute resolution instrument creating the most favorable environment for communication and information exchange between the parties to the dispute under the guidance of a professional mediator in order to achieve mutual understanding, overcome bias and, eventually, come to mutually acceptable terms. The advantages and factors of mediation effectiveness are the confidentiality of communication during mediation and information related to mediation, the possibility of the most convenient and expeditious settlement of dispute without unnecessary litigation costs, as well as the mitigation of conflict, restoring and strengthening trust in strategic relations between parties. Administrative-legal scientific opinion is gradually becoming more positive that the use of alternative means of dispute resolution in some cases can increase the efficiency of public administration compared to that which could be achieved through the use of administrative procedures based on subordination and coerce, often notorious for its excessive formalism, complexity, cost-inefficiency, disregard to the particular circumstances of the case, unpredictability of outcomes and, consequently, less satisfaction of individuals with the quality of public administration in terms of facilitating them to enjoy their rights and legitimate interests in administrative-legal dimension. Moreover, it is recognized that the expansion of opportunities to involve a mediator in resolving administrative-legal issues is organically consistent with the trend towards greater use of administrative agreements as tools of administrative regulation.

At the same time, the classical private-law model of mediation should be adjusted for its application in the administrative-legal dimension. The scope of public administration matters subject to mediation may cover only those related to the exercise of margin of appreciation of administrative authorities provided that even in these circumstances the nature of the dispute is not incompatible with the possibility of its peaceful settlement. It is also extremely important to observe the principles of publicity of the results of the settlement of public law disputes through mediation, the consistency of administrative authorities in resolving similar issues and due consideration of the interests of those who do not participate in disputes and mediation.

Key words: mediation; mediation-based customs dispute settlement; mediation in administrative legal relations; public law dispute; customs dispute.

© А. Б. Маслова, 2021

Постановка проблеми. Запровадження альтернативних засобів вирішення спорів і максимальне розширення практики їх використання як результат стрімкого та безперервного вдосконалення законодавчих положень, що є їх правовою основою, та реалізації організаційних популяризаційних заходів серед представників влади та приватних осіб міжнародними стандартами визнається одним із найбільш перспективних напрямів оптимізації витрат і підвищення ефективності публічного адміністрування. Особливе місце з-поміж альтернативних засобів вирішення спорів у контексті можливості та доцільності їх застосування під час виконання адміністративними органами їх владних управлінських функцій, що мають конфліктний характер, посідає медіація. Міжнародні організації та значна частина світового наукового співтовариства послідовно, обґрунтовано та переконливо пропагують застосування процедури медіації навіть у найбільш складних сферах публічного адміністрування з високою грошовою та нематеріальною вартістю виникнення та тривалості конфліктів. Зокрема, простота, оперативність і результативність вирішення публічно-правових спорів у митній справі має критичне значення для суспільства й окремих приватних осіб, що зумовлює необхідність для науки дійти визначеності щодо того, чи склалися належні передумови для запровадження такого правового й організаційного інструментарію, який дозволить митним органам, підприємствам і фізичним особам як сторонам митних правовідносин вживати заходів для врегулювання митних спорів за результатами медіації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові та практико-прикладні питання застосування процедури медіації до позасудового вирішення публічно-правових спорів, у т. ч. тих, що впливають із митних правовідносин, досліджувалися у наукових працях А. Бальгазара, А. Бартосіяк і М. Кільбовського, Д. Вучетіча, М.В. Калантай, В.В. Реви та Т.І. Шинкар.

Стан наукового опрацювання вищенаведених питань в українській адміністративно-правовій доктрині є вкрай незадовільним через те, що немає системних наукових досліджень теоретико-правових і практико-прикладних перспектив застосування процедури медіації під час виконання адміністративними органами їх владних управлінських функцій. Недостатньо обґрунтованими є й погляди вчених на можливість і доцільність врегулювання публічно-правових спорів за допомогою медіації. Зокрема, автори наукових праць, присвячених використанню інструментарію медіації у рамках вирішення як загальних адміністративно-правових питань, так і для вирішення митних спорів або обмежуються принциповою позицією щодо цього, підтримуючи це нововведення (Т.І. Шинкар, В.В. Рева), або викладають взаємовиключні переконання з цього питання, одночасно схвалюючи та висловлюючи перестороги щодо запровадження медіації в адміністративно-правовому вимірі без пропонування збалансованого механізму (М.В. Калантай).

Огляд наукових позицій зарубіжних вчених також дозволяє констатувати складність теоретико-правових питань застосування медіації в адміністративно-правовій площині, адже у наукових напрацюваннях представників зарубіжної наукової спільноти має місце здебільшого непорушний скептицизм або стриманий оптимізм щодо перспектив використання процедури медіації як альтернативного засобу вирішення публічно-правових спорів, що впливають з адміністративних правовідносин. Зокрема, угорський дослідник Б. Хохман підкреслює актуальність пошуку моделей медіації у публічно-правовій сфері через еволюцію філософії управління публічними справами. Представники польського юридичного наукового співтовариства А. Бартосіяк і М. Кільбовський дотримуються думки про великий позитивний потенціал медіації для публічного адміністрування, адже вона може підвищити ефективність врегулювання конфліктних ситуацій щодо визначення прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин. Водночас професор Ниського університету Сербії Д. Вучетіч заперечує можливість вирішення спірних адміністративно-правових питань за допомогою медіації через її несумісність із засадами публічного адміністрування. Професор Університету Андраші у м. Будапешті А. Бальгазар, поділяючи скептицизм прихильників позиції про недопустимість медіації у публічно-правовій сфері, все ж вважає, що медіація має колосальний потенціал покращити комунікацію між сторонами адміністративних правовідносин.

Мета статті – дослідити основні наукові положення, висновки та рекомендації щодо передумов використання медіації як процедури вирішення митних спорів, яка створює максимально сприятливе середовище для комунікації й інформаційного обміну між сторонами спору під керівництвом професійного посередника для досягнення взаєморозуміння, подолання упередженості та, як підсумок, узгодження сторонами шляху врегулювання спору на взаємоприйнятних умовах.

Виклад основного матеріалу. Поруч із матеріалами наукових досліджень вкрай важливою частиною підґрунтя для нашого дослідження є міжнародні нормативно-правові акти, звернувшись до яких як до найбільш авторитетних правових джерел, можна з'ясувати, якого розуміння цього явища прийнято дотримуватися у практиці його міжнародно-правового регулювання.

Так, у ч. 3 ст. 2 Конвенції ООН про міжнародні мирові угоди, досягнуті внаслідок медіації, медіація розуміється як процедура, незалежно від того, як вона називатиметься та від основи, на якій вона проводиться, за допомогою якої сторони намагаються досягти дружнього врегулювання свого спору за сприянням третіх осіб, що не мають повноважень визначати для сторін шлях вирішення їх спору [1]. Так само за положеннями Директиви 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. з певних аспектів медіації у цивільних і комерційних справах (далі – Директива 2008/52/ЄС) медіація визначається

як структурований процес незалежно від того, як він називатиметься або як на нього посилаються, через який дві або більше сторін спору намагаються самостійно, на добровільній основі досягти згоди для вирішення їх спору за допомогою медіатора (посередника) [2]. За визначенням, яке викладається у публікаціях Світового банку, медіацією є структурований процес, що включає одну або декілька сесій, у яких один або декілька медіаторів без формального й авторитетного вирішення спору чи будь-якого його аспекту надають можливість сторонам взяти на себе добровільну відповідальність за врегулювання їх спору та допомагають їм за одним або декількома напрямками, з-поміж яких – визначення питань, що становлять предмет спору, вироблення й опрацювання шляхів вирішення спору, спілкування між сторонами спору, досягнення й оформлення згоди про вирішення спору повністю або частково [3, с. 18].

У вищезгаданих міжнародно-правових документах і супутніх матеріалах до них, так само як і у наукових напрацюваннях українських і зарубіжних дослідників окремо акцентується увага на перевагах процедури медіації перед традиційними судовими й адміністративними механізмами вирішення правових спорів.

Зокрема, у преамбулі Директиви 2008/52/ЄС йдеться про те, що медіація може забезпечити швидке розв'язання із найменшими витратами спорів за допомогою процедур, спеціально пристосованих до потреб сторін. Існує більша ймовірність, що домовленості, досягнуті внаслідок медіації, будуть добровільно дотримуватися, а між сторонами збережуться дружні та тривалі стосунки [2]. Так само за рекомендаційними роз'ясненнями Департаменту охорони здоров'я та соціальних послуг США цінність від використання послуг медіатора включає: 1) більш ефективний інформаційний обмін, відсутність якого за звичайних обставин може призвести до прийняття тих чи інших рішень без врахування критичних факторів і цілісного бачення ситуації; 2) формування взаєморозуміння шляхом ознайомлення сторін спору зі сприйняттям ситуації протилежною стороною та зменшенням вірогідності того, що вони неправильно зрозуміють або витлумачать їхні вчинки; 3) відновлення та зміцнення стосунків між сторонами спірних правовідносин за допомогою співпраці в усуненні розбіжностей і підтримці комунікації шляхом відмежування людей від проблеми [4].

Більше того, загально визнаним є те, що процедура медіації дозволяє сторонам спору контролювати процес і результат його вирішення у рамках процедури медіації. Насамперед це пов'язано з тим, що медіація на концептуальному рівні завжди є добровільною процедурою в тому сенсі, що сторони самі несуть відповідальність за її проведення цієї процедури та можуть організувати її відповідно до власних побажань, а також переривати її в будь-який момент. Добровільний характер медіації, за слушним зауваженням Т.І. Шинкар, також означає, що сторони не зобов'язані погоджуватися з тим, що їх не влаштовує, а варіанти угоди можуть обговорюватися сторонами без зобов'язання себе до виконання конкретного результату. Якщо сторони не можуть дійти згоди, для них не настає жодних наслідків [5, с. 87]. Водночас, як зазначено у вступних положеннях Директиви 2008/52/ЄС, це не виключає можливість наділення судів повноваженням звертати увагу сторін на можливість проведення медіації у всіх випадках, коли це є доцільним. Більше того, вважається, що суди мають визначати ліміт часу для проведення процесу медіації. Також допускається визначення положеннями законодавства застосування процедури медіації обов'язковим або предметом заохочення чи санкцій за тієї умови, що законодавство не створює перешкод для сторін щодо використання їх права на доступ до системи правосуддя (Директива 2008/52/ЄС) [2].

На доповнення до вищевикладеного звертається увага й на те, що, за винятком виключних обставин, зміст спілкування під час медіації та інформація, яка стосується медіації, є конфіденційними та не можуть розголошуватися учасниками медіації добровільно або шляхом застосування до них певних примусових заходів. Зокрема, за змістом ч. 1 ст. 7 Директиви 2008/52/ЄС, враховуючи те, що медіація повинна проводитися у спосіб, яким зберігається конфіденційність, держави-члени зобов'язані забезпечити, що за винятком випадків, коли сторони домовляються про інше, ні медіатори, ні особи, залучені до адміністрування медіаційного процесу, не будуть примушені давати свідчення у цивільному або комерційному судових процесах або арбітражному провадженні стосовно інформації, яка впливає з медіаційного процесу або у зв'язку з ним, за винятком таких випадків: а) коли це є необхідним для першорядних міркувань державної політики відповідної держави-члена, зокрема, якщо це вимагається для забезпечення захисту інтересів дітей або запобігання шкоди фізичному або психологічному здоров'ю особи; або б) коли розкриття змісту договору, що впливає з медіації, є необхідним для реалізації або примусового виконання цього договору [2]. За роз'ясненнями, викладеними на сайті судів штату Теннессі, медіація є приватною та конфіденційною – медіатор і сторони спору мають суворо дотримуватися правила про нерозголошення змісту спілкування та інформації щодо предмета спору перед тими особами, яким вони не були адресовані [6].

Крім того, не менш важливим аспектом медіації є й її економічність, адже витрати на медіацію є значно меншими за судові витрати, що включають судовий збір, витрати на професійну правничу допомогу та інші витрати, пов'язані з розглядом справи у суді [6].

Таким чином, під час медіації за допомогою посередника забезпечується конструктивна та конфіденційна комунікація між сторонами спору, спрямована на самостійне узгодження сторонами рішення спору на законній і взаємовигідній основі з якомога більшим ступенем оптимізації часових і фінансових витрат, пов'язаних із досягненням цього рішення.

В адміністративно-правовій науковій літературі широко визнаний потенціал процедури медіації у підвищенні ефективності публічного адміністрування шляхом ефективного врегулювання спорів між учасниками адміністративних правовідносин на законній і взаємовигідній основі.

Запровадження комплексу альтернативних засобів вирішення публічно-правових спорів, за твердженнями багатьох вчених-адміністративістів, цілком узгоджується з тенденціями розвитку адміністративного права, котрі вказують на те, що нині адміністративна процедура, яка ґрунтується на абсолютній субординації та підкоренні між учасниками адміністративно-правових відносин, більше не відповідає очікуванням від системи публічного адміністрування. Зокрема, Б. Хохман зауважив, що протягом періоду державного управління директивного типу було би немислимо, щоб будь-яка публічна адміністрація, яка виконує майже всі державні владні функції держави, враховувала інтереси фізичних і юридичних осіб, котрі тоді мали підвладний статус, але зараз перетворилися швидше на клієнтів, що актуалізує намагання досягти консенсусу між учасниками адміністративних процедур або між органами влади та приватними особами. За словами вченого, альтернативні варіанти вирішення спорів мають бути запроваджені в державне управління, щоб внести принципові зміни у способи здійснення публічної влади в адміністративних провадженнях. Коли посередником між адміністративними органами та приватними особами виступає медіатор, адміністративний орган ставиться в умови, за яких він має не лише забезпечувати публічний інтерес і послідовно застосовувати закон, але й звертати увагу на інтереси інших учасників процедури незалежно від того, беруть вони участь у процесі медіації чи ні. Кінцевим результатом переговорів за участю медіатора може бути традиційний адміністративний акт, але в багатьох інших випадках результатом може бути надзвичайно спеціальний адміністративний контракт, що відображає процес визначення його умов [7, с. 56]. Схожих поглядів дотримується і науково-консультативна рада при Верховному адміністративному суді Литви, у публікаціях якої йдеться про те, що розширення інструментарію договірного врегулювання публічно-правових спорів пов'язують із тим, що вже домінуючою позицією у науковій та експертній спільноті є те, що деякі адміністративні справи ефективніше вирішувати укладенням адміністративних договорів або мирових угод. Також судочинська ментальність у адміністративних справах має трансформуватися у компромісну [8].

Представники польського юридичного наукового співтовариства А. Бартосіак і М. Кільбовський дійшли переконання щодо того, що мирне врегулювання у справі, в якій адміністративний орган і приватна сторона займають різні позиції, безумовно, може припинити апеляції до вищестоящих адміністративних органів та адміністративні судові розгляди, оскільки, коли приватна сторона та влада досягають рішення спільно, приватна сторона вважає, що вона мала реальний внесок у визначення владного управлінського рішення і, крім того, приймає таке рішення, а це сприяє відчуттю приватною стороною загального задоволення кінцевим результатом. За позицією вчених, адміністративно-процедурне законодавство з огляду на часті випадки надмірного формалізму в діяльності адміністративних органів, недостатнє врахування ними усіх особливостей справи та затягування ними строків для прийняття рішень, а також для досягнення більшого ступеня співробітництва між публічною адміністрацією та населенням з його участю в реалізації влади має передбачати використання альтернативних засобів вирішення публічно-правових спорів, одним із яких є медіація. Медіація має допускатися в усіх справах, у яких природа спору не є несумісною з медіацією, що має місце, наприклад, коли адміністративний орган має діяти єдиним можливим чином [9].

Достатньо поширеними у науці адміністративного права є міркування щодо того, що застосування медіації під час виконання адміністративними органами їх владних управлінських функцій призведе до підвищення ефективності адміністративних процедур та адміністративного судочинства, що у підсумку стане причиною зменшення кількості адміністративно-правових спорів. Більше того, в адміністративно-правовій науковій думці висловлюється й бачення, згідно з яким можливість врегулювання публічно-правових спорів шляхом медіації впливає з обов'язку адміністративних органів досягати виважених консенсусних рішень з огляду на принцип про належну турботу. Цілком обґрунтованою є думка й про те, що процес прийняття адміністративних рішень може бути поліпшений за допомогою використання адміністративними органами технік медіації [10, с. 495–496].

Розмірковуючи над доцільністю застосування альтернативних засобів вирішення правових спорів у адміністративно-правовому контексті, неодмінно слід зважати на обмеженість потенціалу директивних адміністративних актів і механізмів адміністративного й судового оскарження.

В окремих зауваженнях Конгресу США до положень законодавства про засоби мирного врегулювання публічно-правових спорів американський парламент вказав на те, що:

- адміністративна процедура примирення має на меті запропонувати оперативні, експертні та недорогі засоби вирішення спорів як альтернативу судовим спорам у федеральних судах;
- адміністративні провадження стають дедалі більш офіційними, дорогими та тривалими, що призводить до непотрібних витрат часу та зменшення ймовірності досягнення консенсусного вирішення спорів;
- альтернативні способи вирішення спорів використовуються у приватному секторі протягом багатьох років і за відповідних обставин дають рішення, які є більш швидкими, менш дорогими та менш конфліктними;

- такі альтернативні засоби можуть призвести до більш креативних, ефективних і розумних результатів;
- такі альтернативні засоби можуть бути вигідно використані в різноманітних адміністративних програмах;
- чіткий дозвіл на використання добре перевірених методів вирішення спорів усуне неоднозначність повноважень адміністративних органів;
- федеральні органи можуть не тільки отримати переваги від методів, розроблених у приватному секторі, але також можуть взяти на себе ініціативу в подальшому розвитку та вдосконаленні таких методів;
- наявність широкого спектру процедур вирішення спорів і більш глибоке розуміння найбільш ефективного використання таких процедур сприятимуть покращенню роботи уряду та покращенню обслуговування суспільства [11].

Таким чином, в адміністративно-правовій науковій думці утверджується позиція щодо того, що використання альтернативних засобів вирішення публічно-правових спорів подеколи дозволяє підвищити ефективність публічного адміністрування порівняно з тою, яка була би досягнута за підсумками застосування адміністративних процедур, які ґрунтуються на субординації та підкоренні між учасниками адміністративно-правових відносин і нерідко вирізняються надмірним формалізмом, складністю, витратністю, неможливістю урахування всіх обставин справи, непередбачуваністю результатів і, як наслідок, меншим ступенем задоволення приватними особами якістю публічного адміністрування з погляду зору сприяння належній реалізації їх прав і законних інтересів у адміністративно-правовій площині. Більше того, розширення можливостей для залучення медіатора до вирішення адміністративно-правових питань органічно узгоджується з тенденцією до більш широкого використання адміністративних договорів як інструментів адміністративно-правового регулювання.

Переходячи до огляду міркувань вчених щодо доцільності законодавчого й організаційного забезпечення можливості врегулювання митних спорів за результатами медіації, насамперед зазначимо, що категоричних поглядів із цього питання дотримується В.В. Рева. Зокрема, вчений наголошує на необхідності легалізувати альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів в Україні «медіація» шляхом внесення відповідних змін у законодавство України, які були б основою діяльності медіатора для визначення поведінки в цій сфері [12, с. 6].

Так само М.В. Калантай дотримується думки, згідно з якою медіація у митних правовідносинах може компенсувати неспроможність митних органів подеколи правильно тлумачити отриману інформацію й ухвалювати абсолютно об'єктивне й обґрунтоване рішення, особливо, ураховуючи те, що митний орган певною мірою заінтересований у результатах митних процедур. Вчена вважає, що медіатор-економіст зможе значно полегшити вирішення конфлікту й запобігти переростанню його в митний спір. Цілком можливо, що його роль полягатиме не в тому, щоб запропонувати третій – взаємовигідний – варіант рішення, а в тому, щоб, використовуючи свою фахову підготовку та досвід, допомогти одній зі сторін визнати позицію іншої [13, с. 45].

Автори монографії про актуальні питання та вектори розвитку інституту митної вартості імпортованих товарів в Україні за загальною редакцією І.Г. Бережнюка також дійшли переконання щодо того, що набуває актуальності для провадження і розвитку у практиці роботи органів доходів і зборів інституту медіації. Вчені наголосили на тому, що, оскільки питання визначення митної вартості є принциповою домінантою митних правовідносин у процесі формування митних платежів і відповідно доходів державного бюджету, запровадження у практику розгляду сурперечностей, неузгодженостей залучення професійних медіаторів може стати компенсатором у трансакціях: інтереси держави, інтереси органів доходів і зборів, інтереси суб'єктів ЗЕД [14, с. 231].

Враховуючи вищевикладене, можемо стверджувати про те, що має місце значне схвалення з-поміж вчених-адміністративістів, котрі досліджують питання митного адміністрування, ідеї про запровадження медіації як засобу врегулювання митних спорів.

Водночас широкою підтримкою користується позиція щодо того, що медіація є неприйнятним альтернативним способом вирішення публічно-правових спорів, у т. ч. тих, які охоплюються адміністративною юрисдикцією.

Зокрема, у Директиві 2008/52/ЄС окремо застерігається, що її дія не поширюватиметься на питання доходів, митні або адміністративні справи, або на відповідальність держави за дії або бездіяльність при виконанні державним органом владних повноважень (*acta iure imperii*) [2].

Непридатність медіації для вирішення адміністративно-правових питань вчені обґрунтовують її несумісністю із фундаментальними засадами публічного адміністрування. Зокрема, Д. Вучетіч, висловлюючи аргументи на користь цієї думки, звертає увагу на те, що, по-перше, адміністративно-правові відносини характеризуються нерівністю сторін, які в них беруть участь. По-друге, використання медіації суперечить принципу адміністративного права, який полягає у матеріальній остаточності адміністративних рішень на виконання їх публічно-правових повноважень. По-третє, можливе використання медіації, котре було б запроваджено щодо адміністративних актів, виданих на підставі дискреційних повноважень, коли уповноважений

адміністративний орган має обрати одну з низки рівною мірою правильних за законом альтернатив, суперечить принципу законних очікувань, що є невід'ємною частиною доктрини належного урядування. Принцип законних очікувань означає, що всі фактично аналогічні випадки мають розглядатися однаково. Іншими словами, якщо влада реалізувала дискреційні повноваження певним чином, то цей підхід стане правилом, яке доведеться застосовувати в усіх майбутніх аналогічних випадках. По-четверте, Д. Вучетіч наголошує на тому, що конфіденційність як суттєва характеристика процесу медіації суперечить принципу прозорості діяльності державного управління. Водночас, навіть вважаючи, що медіації немає місця у традиційній адміністративній процедурі, вчений визнає за доцільне забезпечувати використовувати медіацію в деяких спеціальних / конкретних адміністративних справах, де органи державного управління та приватні сторони можуть укласти взаємні угоди. На переконання Д. Вучетіча, в адміністративних справах, де органи державного управління та приватні сторони можуть укласти взаємні угоди, застосування медіації збільшило б ефективність і результативність процесів прийняття адміністративних рішень і, зрештою, зменшило кількість адміністративних спорів, які виникають внаслідок адміністративних процедур [10, с. 495]. Поділяючи вищевикладені переконання Д. Вучетіча, все ж маємо підстави вважати, що за умови дотримання публічності результатів врегулювання публічно-правових спорів шляхом медіації та послідовності у вирішенні аналогічних адміністративно-правових питань сфера застосування медіації в адміністративно-правовому вимірі не обмежується адміністративно-договірними правовідносинами та може охоплювати і прийняття адміністративних актів, якщо немає виключних обставин, які унеможлиблювали б застосування будь-яких альтернативних способів врегулювання спорів у відповідних адміністративно-правових відносинах.

Деякі дослідники перспектив застосування процедури медіації у рамках оскарження рішень, дій і бездіяльності митних органів також відзначають колізію між можливістю врегулювання митних спорів за допомогою медіатора та необхідністю для митних органів діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зокрема, М.В. Калантай, визнавши гіпотетичну можливість вирішення конфліктів під час митного контролю та митного оформлення шляхом переговорів із залученням медіатора, все ж дійшла висновку про те, що нині передчасно говорити про медіацію як про реальний і перспективний засіб вирішення адміністративно-правових і митних спорів. Вона поділяє раніше висловлену у науковій літературі думку про те, що використання альтернативного порядку вирішення спорів за участю, зокрема, податкових і митних органів не має практичного сенсу, адже будь-який правовий акт управління має бути підпорядкований загальноправовому принципу законності: адміністративний акт ухвалюється на підставі законів у порядку, встановленому нормативними актами (управлінський процес), й на виконання та застосування законів [15, с. 112]. Осмисливши вищевикладене, вважаємо надмірно догматичним твердження про те, що законність перешкоджає використанню альтернативних засобів врегулювання публічно-правових спорів, адже предметом спору може бути шлях реалізації адміністративним органом покладених на нього владних повноважень, які допускають ухвалення ним одного з декількох можливих владних управлінських рішень, визначення якого й може обговорюватися сторонами адміністративних правовідносин під час медіації.

Принагідно зауважимо, що А. Бальтазар, будучи одноступенем вищезгаданих вчених у думці щодо того, що неможливо уявити, яким чином медіація може відігравати роль альтернативного засобу вирішення спорів між адміністративним органом і приватною особою, якщо законність лишатиметься найвищою цінністю, все ж схильється до думки про те, що медіація має колосальний потенціал покращити комунікацію між сторонами, виявляти й адаптувати позиції та інтереси сторін спору до їх систем координат, що може дозволити, серед іншого, переконати службовців адміністративного органу чи приватних осіб у правильності того чи іншого тлумачення застосованих у їх справі правових норм. У цьому контексті вчений слушно зауважує, що вищевикладене завжди вважалось завданням адвокатів, але досвід показує їхню схильність до ескалації та затягування конфліктів замість вжиття всіх можливих заходів для відшукування розумного та взаємоприйняттого рішення на ранній стадії [16, с. 14–15].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи основні наукові положення, висновки та рекомендації щодо передумов використання медіації як процедури вирішення митних спорів, зазначимо, що процедура медіації є альтернативним засобом вирішення спорів, який створює максимально сприятливе середовище для комунікації й інформаційного обміну між сторонами спору під керівництвом професійного посередника для досягнення взаєморозуміння, подолання упередженості та, як підсумок, узгодження сторонами шляху врегулювання спору на взаємоприйнятних умовах. Перевагами та факторами ефективності медіації є конфіденційність змісту спілкування під час медіації та інформації, що стосується медіації, можливість якомога більш зручного й оперативного вирішення спору без необов'язкових судових процесуальних витрат, а також зменшення конфліктності та можливість відновлення та зміцнення довіри у стратегічних відносинах між сторонами спірних правовідносин. В адміністративно-правовій науковій думці поступово утверджується позиція щодо того, що використання альтернативних засобів вирішення публічно-правових спорів подеколи дозволяє підвищити ефективність публічного адміністрування порівняно з тою, яка була би досягнута за підсумками застосування адміністративних процедур, що ґрунтуються на субординації та підкоренні між учасниками адміністративно-правових відносин

та нерідко вирізняються надмірним формалізмом, складністю, витратністю, неможливістю урахування всіх обставин справи, непередбачуваністю результатів і, як наслідок, меншим ступенем задоволення приватними особами якістю публічного адміністрування з погляду сприяння належній реалізації їхніх прав і законних інтересів у адміністративно-правовій площині. Більше того, визнається, що розширення можливостей для залучення медіатора до вирішення адміністративно-правових питань органічно узгоджується з тенденцією до більш широкого використання адміністративних договорів як інструментів адміністративно-правового регулювання.

Водночас класична приватно-правова модель медіації має бути скоригована для її застосування в адміністративно-правовій площині. Сфера застосування медіації для вирішення публічно-правових спорів може охоплювати лише ті з них, які пов'язані з реалізацією адміністративним органом покладених на нього дискреційних повноважень, якщо навіть за цих умов природа спору не є несумісною з можливістю його мирного врегулювання. Вкрай важливим також є дотримання публічності результатів врегулювання публічно-правових спорів шляхом медіації, послідовність адміністративних органів у вирішенні аналогічних адміністративно-правових питань і врахування ними інтересів тих осіб, котрі не беруть участь у спірних правовідносинах і медіації.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй о міжнародних мирових соглашениях, достигнутых в результате медиации, от 20 декабря 2018 г. URL: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/mediation_convention_r.pdf.
2. Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. з певних аспектів медіації у цивільних та комерційних справах. URL: https://mediacia.com/wp-content/uploads/2018/07/Directive_2008_rus.pdf.
3. World Bank Group (2016). Making Mediation Law. Mediation Series;. Washington, DC. 72 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28297>.
4. U.S. Department of Health and Human Services, Departmental Appeals Board. 2021. Mediation. URL: <https://www.hhs.gov/about/agencies/dab/adr-services/mediation/index.html>.
5. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, Київ, 2017. 220 с.
6. Tennessee Administrative Office of the Courts. 2021. Mediation Resources for the Public. URL: <https://www.tncourts.gov/programs/mediation/resources-public>.
7. Hohmann B. The Role Of Alternative Dispute Resolution in the Administrative Procedure. Dakam's international social sciences meeting conference proceedings (Istanbul, Turkey). 2017. P. 53–58.
8. The Supreme Administrative Court of Lithuania Alternative dispute resolution in administrative matters. 2016. 8 p. URL: http://www.aihja.org/images/recuperations/pays/lituanie_-_lithuania/lithuania-report_2016.pdf.
9. Bartosiak A., Kielbowski M. Mediation in administrative proceedings. 2017. URL: <http://www.codozasady.pl/en/mediation-in-administrative-proceedings/>.
10. Vučetić D. Is mediation viable in administrative matters? *Facta Universitatis. Series: Law and Politics*. 2016. Vol. 14. № 4. P. 495–504. DOI: 10.22190/FULP1604495V.
11. Administrative Dispute Resolution Act (5 USC 581 note.) : US Public Law 101–552 of November 15 1990. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg2736.pdf>.
12. Рева В.В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний авіаційний університет, Київ, 2020. 235 с.
13. Калантай М.В. Запобігання та припинення конфлікту щодо визначення митної вартості. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. С. 43–46.
14. Інститут митної вартості імпортованих товарів в Україні: актуальні питання та вектори розвитку : колективна монографія ; за заг. ред. І.Г. Бережнюка. Хмельницький : ФОП Стрихар А.М., 2017. 430 с.
15. Калантай М.В. Адміністративно-правове регулювання митних спорів : дис. ... докт. філософії за спец. 081. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Харків, 2020. 222 с.
16. Balthasar A. Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens' Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law? *ELTE Law Journal*. 2018. № 1. P. 9–17.