

Глава 15

СИСТЕМА СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ОМБУДСМЕНІВ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН З МЕХАНІЗМІВ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ

ХАНИК-ПОСПОЛІТАК Роксолана¹
ПОСПОЛІТАК Володимир²

1. Вступ

2021 рік ознаменувався 30-річчям незалежності України. Незважаючи на цей значний історичний шлях, Україна все ще перебуває у процесі пошуку побудови ефективної судової системи, зокрема й шляхів запровадження позасудових (альтернативних) механізмів вирішення спорів.

З метою пришвидшення створення правового підґрунтя для застосування в Україні альтернативних способів урегулювання спорів у 2016 році вперше на рівні Конституції України у ст. 124 внесеними змінами було передбачено можливість встановлення в законі обов'язкової досудової процедури вирішення спорів.³ Однак досудове врегулювання спорів та альтернативні способи вирішення спорів, які широко використовуються у світовій практиці, не є тотожними поняттями⁴.

Необхідність посилення активізації запровадження альтернативних механізмів вирішення спорів в Україні викликана також підписанням Угоди про

¹ Кандидатка юридичних наук, доцентка, завідувачка кафедри приватного права Національного університету «Кієво-Могилянська академія»

² Завідувач кафедри гуманітарного розвитку ВПНЗ «Міжнародний інститут менеджменту (МІМ-Київ)»

³ Конституція України : прийнята на 5-й сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.09.2021.)

⁴ Ханік-Посполітак Р. Ю., Посполітак В. В. «Досудове», «альтернативне», «позасудове» врегулювання/вирішення приватноправових спорів: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 38–44.

асоціацію з ЄС у 2014 році. У ст. 14 «Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» розділу III «Юстиція, свобода та безпека» Угоди про асоціацію з ЄС передбачено, що «в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод».¹

Крім того, запровадження в Україні механізмів альтернативного вирішення спорів (надалі АВС), на нашу думку, є ще одним кроком у забезпеченні доступності правосуддя. Відповідно до Додатку до Угоди про асоціацію з ЄС Україна має врахувати Рекомендацію Комісії щодо принципів, які застосовуються при вирішенні спорів у позасудовому порядку (№ 98/257/ЄС).² Варто вказати, що дана Рекомендація уже не є актуальною, оскільки на даний час в ЄС прийнята Директива 2013/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 р. про альтернативні способи вирішення спорів у сфері захисту прав споживачів та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 та Директива 2009/22/ЄС.³ У Директиві насамперед вказуються принципи, на яких повинні вибудовуватися і діяти механізми АВС. Не можна не нагадати, що в цілій низці міжнародних актів вказано на необхідність започаткування в Україні інституту АВС. Так, у Плані дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки, зокрема у питанні, що стосується ефективного функціонування та організації судової системи, одним з пріоритетних напрямів визначено створення системи альтернативного врегулювання спорів.⁴ Аналогічні прі-

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27 черв. 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, т. 1. Ст. 2125.

² Додаток XXXIX до Глави 20 «Захист прав споживачів» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» // Україна — Європа : євроінтеграційний портал. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu/dodatky-rozdil-v/zakhyst-prav-spozhyvachiv> (дата звернення: 21.09.2021).

³ Directive 2013/11/EU of The European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) // EUR-Lex : Access to European Union Law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013L0011> (Last accessed: 21.09.2021)

⁴ План дій для України на 2015–2017 рр. : ухвалено Каб. Міністрів Ради Європи 09 січ. 2015 р. GR-DEM(2015)2 // Урядовий портал : єдиний веб-портал органів викон. влади України.

оритети та очікування закріплені Радою Європи у Плані дій для України на 2018–2021 роки.¹

У контексті запровадження АВС вартим уваги, на нашу думку, є інститут спеціалізованого омбудсмена (окрім Уповноваженого із захисту прав людини), який в останні роки почав стрімко розвиватися та використовуватися на практиці. Хоча інститут спеціалізованого омбудсмена не є таким «розкрученим» та популяризованим, як медіація та арбітраж, проте він починає набувати все більшої ваги серед механізмів примирення учасників конфлікту. Упевненості в посиленні цього процесу надає те, що даний інститут в повній мірі відповідає Стратегії реформування судової влади, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженій Указом Президента від 20 травня 2015 року,² та Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки (затверджена Указом Президента від 11 червня 2021 року № 231/2021)³

Отже, розглянемо систему існуючих спеціалізованих омбудсменів в Україні за часи незалежності в історичній ретроспективі, проаналізуємо існуючі проблеми в їх діяльності та подивимося на потенційні можливості утворення нових їх видів.

2. Генезис інституту спеціалізованого омбудсмена за роки незалежності

Спроби створення перших видів спеціалізованих омбудсменів сягають ще 2008 року. Саме тоді проектом міжнародної допомоги, що фінансувалося ООН, було запропоновано запровадження фінансового омбудсмена.

URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/planre2015-17ukr.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).

¹ План дій для України на 2018–2021 рр. : ухвалено Каб. Міністрів Ради Європи 21 лют. 2018 р. GR-DEM(2017)18 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563> (дата звернення: 21.09.2021).

² Про Стратегію реформування судової влади, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 трав. 2015 р. № 276/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. Ст. 1267. Втрата чинності: 15.06.2021. Варто відзначити, що проект закону 3711 від 22.06.2020 р. «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69228), який ініційований чинним Президентом України не торкається питань, які розглядаються у цій статті та стосується незначної складової судової системи України.

³ Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 черв. 2021 року № 231/2021 р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Ст. 2963.

Незважаючи на те, що вже минуло більше 12 років, інститут фінансового омбудсмена так і не був започаткований, хоча про доцільність цього виду омбудсмена згадувалося у декількох програмних документах, що стосувалися розвитку фінансового ринку.¹ Остання спроба була у 2018 році, коли законопроект про створення установи фінансового омбудсмена був зареєстрований у парламенті України, і хоча ця спроба була близькою до успіху, однак вона не знайшла необхідної підтримки в парламенті. З огляду на контекст, варто зазначити, що й підхід до правової моделі фінансового омбудсмена історично також змінювався. За основу бралася то німецька, то британська модель².

Перші ідеї створення ще одного спеціалізованого виду омбудсмена, а саме бізнес-омбудсмена датуються 2013 роком. Цей вид омбудсмена запроваджений з 2014 року і може вважатися в Україні найбільш успішним та ефективним як зараз, так і найближчим часом. Крім того, він має великий шанс бути врегульованим законом.

Згодом поява нових видів спеціалізованих омбудсменів так активізувалася, що зростала майже з геометричною прогресією. Так, починаючи з 2014 року в Україні виникають так звані «корпоративні омбудсмени». Першим з них став студентський омбудсмен (Уповноважений з прав студентів), що створений в Полтавському університеті економіки та торгівлі.³ Зараз студентські омбудсмени діють в більшості університетів України. Уповноважений з прав студентів забезпечує кваліфіковану допомогу у вирішенні проблем студентів. Діяльність такого виду омбудсмена регулюється внутрішніми документами відповідного університету.

З 2015 року в Україні діє страховий омбудсмен, який виконує роль незалежного арбітра, що здійснює врегулювання спорів між потерпілими внаслідок

¹ Створення фінансового омбудсмена передбачалося низкою актів, зокрема: Стратегією реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012-2017 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України № 867-р від 31.10.2012 (Офіційний вісник України. 2012. № 85. Ст. 3468) та Комплексною програмою розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затверджена Правлінням НБУ № 391 від 18 червня 2015 року (URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15#Text>).

² В останньому проєкті Закону «Про установу фінансового омбудсмена» 2018 року (URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512) була закладена британська модель. Більш детально див.: Khanyk-Pospolitak R. Financial Ombudsman: Towards an Effective Customers Rights' Protection in Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2019. Vol. 2, Iss. 3. P. 51–63. DOI: 10.33327/AJEE-18-2.4-a000019.

³ Студентський омбудсмен (Уповноважений з прав студентів) ПУЕТ // Полтавський університет економіки і торгівлі : офіц. сайт. URL: <http://puet.edu.ua/uk/studentskiy-ombudsmen> (дата звернення: 21.09.2021).

страхового випадку і страховими компаніям. Провадить свою діяльність страховий омбудсмен як громадська організація.¹

Ідея створення енергетичного омбудсмена для захисту прав споживачів у сфері житлово-комунальних послуг пропагується з 2016 року. Через рік у Верховній Раді України відповідний законопроект навіть був зареєстрований, однак не прийнятий. Оскільки Омбудсмен з питань енергетики не набув на законодавчому рівні офіційного статусу, зараз він діє як громадська організація.

У 2019 році після прийняття Закону України «Про освіту»² та Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання освітнього омбудсмена»³ запроваджено посаду освітнього омбудсмена

Відповідно до ст. 73 Закону України «Про освіту» освітній омбудсмен — посадова особа, на яку Кабінетом Міністрів України покладається виконання завдань із захисту прав у сфері освіти. До освітнього омбудсмена зі скаргами про порушення прав у сфері освіти мають право звернутися здобувачі освіти, їх батьки, законні представники, педагогічні, науково-педагогічні і наукові працівники. Заявник може подати скаргу особисто, а також через уповноважену особу.

Набуття чинності Законом України у 2019 році «Про забезпечення функціонування української мови як державної» сприяло створенню мовного омбудсмена. Уповноважений із захисту державної мови є посадовою особою, основною метою якої є захист державної мови від публічного приниження чи зневажання, від навмисного спотворення державної мови в офіційних документах і текстах, зокрема навмисного застосування її з порушенням стандартів державної мови, а також від нехтування вимогами обов'язкового застосування державної мови.⁴

У цьому ж році розпочала діяльність громадська організація «Земельний омбудсмен», основною метою діяльності якої мало стати інструментом вирішення конфліктів і суперечок між владою і бізнесом, між фермером

¹ Український страховий омбудсмен : офіц. сайт URL: <https://ombudsman.ua> (дата звернення: 21.09.2021).

² Про освіту : Закон України від 05 верес. 2017 р. № 2145-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. Дата оновлення: 08.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 21.09.2021).

³ Деякі питання освітнього омбудсмена : постанова Каб. Міністрів України від 06 черв. 2018 р. № 491. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1828.

⁴ Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квіт. 2019 р. № 2704-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. Дата оновлення: 14.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#top> (дата звернення: 21.09.2021).

і власником земельних паїв, між покупцем на продавцем.¹ Поява земельного омбудсмена, що стала реакцією на схвалену Верховною Радою України земельну реформу, на нашу думку, була на часі, оскільки про його створення неодноразово закликали фахівці.²

На відміну від інших видів омбудсменів, зокрема бізнес-омбудсмена, земельного, страхового та енергетичного омбудсмена, мовний та освітній омбудсмени отримали законодавче регулювання, що, на нашу думку, є, безумовно, позитивним.

3. Бізнес-омбудсмен як один із найкращих прикладів діяльності спеціалізованого виду інституту омбудсмена в Україні

Започаткований за підтримки міжнародних партнерів України, а саме ЄБРР, 2014 року розпочав свою діяльність бізнес-омбудсмен. Правовою підставою цього стало Положення про Раду бізнес-омбудсмена, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691.³ Крім того, процедурні питання діяльності бізнес-омбудсмена прописані у Регламенті.

Рада бізнес-омбудсмена — це незалежний постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, метою якого є створення прозорих умов роботи бізнесу та запобігання корупції у державних та місцевих органах влади, а також державних або підконтрольних державі компаніях. На жаль, діяльність бізнес-омбудсмена на даний час так і не є остаточно законодавчо врегульованою, що створює проблеми у його діяльності.

Український бізнес-омбудсмен структурований за прикладами аналогічних установ у зарубіжних країнах. Очолює Раду бізнес-омбудсмена одна особа, якій допомагає апарат працівників.

Зі скаргами до бізнес-омбудсмена можуть звернутися тільки юридичні особи або фізичні особи-підприємці на дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Бізнес-омбудсмен не розглядає скаргу, якщо уже порушена справа в суді. Скарги подаються та розглядаються безкоштовно. Термін розгляду скарг — до 90 днів.

¹ Земельний Омбудсмен : офіц. сайт. URL: <https://privat.land> (дата звернення: 21.09.2021).

² Поліводський О. Земельний омбудсмен: за яких умов він захистить права пайовиків // Вок Україна. 2017, 31 жовт. URL: <https://voxukraine.org/zemelnij-ombudsmen-za-yakih-umov-vin-zahistit-prava-pajovikiv> (дата звернення: 21.09.2021).

³ Про утворення Ради бізнес-омбудсмена : постанова Каб. Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 691. *Офіційний вісник України*. 2014. № 98. Ст. 2847.

Бізнес-омбудсмен готує щорічні та системні звіти, а також надає рекомендації державним органам щодо покращення ситуації. Загалом за роки діяльності (з 2015 року) Омбудсмен з питань бізнесу розглянув 9577 скарг. За останні три роки, за даними звітів Ради омбудсмена, кількість скарг, з якими до них звертаються є рекордною.¹ На нашу думку, це свідчить про довіру до цієї інституції з боку бізнесу.

Базовими принципами в організації роботи бізнес-омбудсмена є незалежність, неупередженість, відкритість, прозорість, безоплатність. Саме ці принципи й закладені у проєкті Закону України «Про Установу бізнес-омбудсмена». Основною метою подальшої діяльності бізнес-омбудсмена мати стати сприяння належному урядуванню, усуненню недобросовісної поведінки у досудовому порядку і запобіганню їй, реагуванню на корупційні прояви, покращенню умов та спрощенню порядку провадження підприємницької діяльності, усуненню перешкод у розвитку підприємництва.² Важливо те, що в проєкті Закону прямо закріплено, що бізнес-омбудсмен уповноважений сприяти мирному врегулюванню спорів, які виникають між скаржниками та публічними суб'єктами, скарги щодо яких розглядаються Установою (п. 5 ч. 1 ст. 15).

Отже, діяльність даного виду спеціалізованого омбудсмена є яскравим прикладом ефективності та доцільності існування такого альтернативного способу вирішення спору, який варто взяти за основу для створення на теренах України нових видів спеціалізованих омбудсменів та розвитку уже існуючих.

4. Проблеми діяльності інституту спеціалізованого омбудсмена як АВС

Необхідно відзначити, що на даний час ґрунтовні наукові праці присвячені лише уповноваженому Верховної Ради з прав людини. Однак варто погодитися з думкою, що становлення та розвиток інституту спеціалізованих омбудсменів безпосередньо пов'язаний із становленням інституту омбудсмена так званої «загальної компетенції».³

¹ Кількість скарг за три роки зросла до рекорду — бізнес-омбудсмен // Рада бізнес-омбудсмена : офіц. сайт. 2021, 9 серп. URL: <https://boi.org.ua/publications/press/1422-kilkist-skarg-za-tri-roki-zroslo-do-rekordu-biznes-ombudsmen> (дата звернення: 21.09.2021).

² Про Установу бізнес-омбудсмена : проєкт Закону України від 05 черв. 2020р. № 3607 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69055 (дата звернення: 21.09.2021).

³ Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмена світовий досвід організації та діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2010. 20 с.

Діяльність спеціалізованих видів омбудсменів поки що залишаються на периферії інтересів українських правників. Окремі статті науковців, таких як С. В. Банах, Л. В. Голяк, К. В. Григор'єв, О. В. Закоморна, А. В. Левенець, Л. О. Корчевна, О. В. Марцеляк та ін., зазвичай присвячені загальним питанням інституту спеціалізованих омбудсменів. Однак варто відзначити наявні поодинокі наукові напрацювання щодо діяльності конкретних спеціалізованих видів омбудсменів. Так, О. Агеєва у своїй праці «Конституційно-правовий статус омбудсмена з питань міграції: іноземні моделі та перспективи впровадження в Україні» розглянула стан розробленості наукових досліджень інституту омбудсмена з питань міграції та перспективи запровадження такого інституту в Україні.¹

Дослідженням фінансового омбудсмена присвячена низка праць Р. Ю. Ханік-Посполітак, у яких вона аналізує причини появи ідеї створення даного виду омбудсмена в Україні, його генезис, сучасний стан та подальшу перспективу його розвитку. Зокрема, науковиця відзначає, що, незважаючи на відповідність проекту Закону України «Про установу фінансового омбудсмена» принципам, закріпленим у Директиві 2013/11/ЄС, інститут фінансового омбудсмена не буде створений у найближчі роки в Україні.²

На підставі зазначеного вище можна стверджувати, що на даний час в Україні інститут спеціалізованого омбудсмена не отримав достатнього наукового обґрунтування, що також не сприяє його розвитку та не дозволяє чітко запропонувати концепцію правового регулювання того чи іншого його виду.

Варто погодитися з позицією, що цей інститут заслуговує на значно більшу увагу вчених, особливо зважаючи на реальні перспективи його запровадження в Україні,³ та є перспективним напрямом дослідження.⁴

Незважаючи на зазначене вище, останніми роками до інституту спеціалізованого омбудсмена все частіше почали звертатися практики та активно обговорювати його на різних заходах. Свідченням цього є пропозиції державних та приватних структур щодо створення нових видів спеціалізованого омбудсмена, про що зазначається далі.

1 Агеєва О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмена з питань міграції: іноземні моделі та перспективи впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 22 с.

2 Khanyk-Pospolitat R. Financial Ombudsman: Towards an Effective Customers Rights` Protection in Ukraine.

3 Барчук В., Іванов О. Інститут спеціалізованих омбудсменів: перспективи створення в Україні // Харківська правозахисна група : інформ. портал «Права людини в Україні». URL: <https://khrpg.org/1577956791> (дата звернення: 21.09.2021).

4 Рябовол Л. Т. Проблематика інституту омбудсмена в зарубіжних країнах: стан наукових пошуків. *Державна територія. Серія: Право*. 2019. № 3. С. 47. DOI: 10.32840/1813-338X-2019-3-7.

Основними практичними проблемами у діяльності всіх видів спеціалізованих омбудсменів можемо назвати такі:

- 1) відсутність законодавчого регулювання їх діяльності (крім мовного та освітнього омбудсмена), де б чітко було визначено принципи їх діяльності та компетенцію. Дану проблему, на нашу думку, необхідно вирішити якомога швидше. Це допоможе учасникам конфлікту розуміти процедуру розв'язання конфлікту від моменту звернення до відповідного інституту аж до моменту винесення рішення. Крім того, вбачається важливим закріпити підстави та процедуру перегляду рішень омбудсмена у випадку незгоди з ним однієї з сторін конфлікту.

У аспекті правового регулювання діяльності спеціалізованого омбудсмена варто пригадати й рішення Конституційного Суду України № 6-в/2019 від 20.11.2019 р. законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (проект 1016). Вказаним законопроектом пропонувалось закріпити в Конституції України можливість функціонування уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, статус яких би визначався окремими законами.¹ Фактично, у проекті закону 1016 пропонувалося створення інституту так званих спеціалізованих омбудсменів. Однак Конституційний Суд України визнав даний законопроект як такий, що не відповідає Конституції України, а саме ст. 157. Можливі різні думки щодо даного рішення Конституційного Суду України, однак вважаємо, що, якщо б можливість створення спеціалізованих омбудсменів була закріплена на рівні Конституції, то це було б ще одним значним поштовхом для розвитку даної інституції як одного із механізмів АВС.

- 2) визначення юридичної сили рішень, які приймаються спеціалізованими омбудсменами за результатами вирішення спору, для сторін конфлікту. Вирішення даної проблеми має важливе значення, оскільки від цього залежатиме можливість застосування процедури примусового його виконання.

На жаль, слід констатувати, що в Україні поки що не є не надто позитивною динаміка виконання судових рішень у добровільному порядку. А виконання рішень інших інституцій, зокрема АВС, у добровільному порядку видається дуже примарним. Тому можливість застосування примусової процедури

¹ Висновок Конституційного Суду України № 6-в/2019 від 20.11.2019 р. у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України : від 20 листоп. 2019 р. № 6-в/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3320.

виконання рішення спеціалізованого омбудсмена стане визначальною, коли особа буде стояти перед дилемою — звертатися до суду чи до омбудсмена. На жаль, нинішні рішення діючих спеціалізованих омбудсменів мають виключно рекомендаційний характер.

- 3) відсутність довіри. Офіційної статистики з цього приводу немає. Не можна стверджувати про повну недовіру до інституту спеціалізованого омбудсмена. І про це свідчить діяльність бізнес-омбудсмена. Однак щодо інших існуючих видів, то є потреба у роз'ясненні всіх позитивних моментів у їх діяльності, наприклад, таких, як незалежність омбудсмена. Як відомо з практики, потенційні клієнти спеціалізованого омбудсмена інколи мають у цьому сумніви. Так, на сторінці енергетичного омбудсмена у ФБ неодноразово дописувачами порушувалося питання про розгляд цього аспекту, зокрема, чи буде енергетичний омбудсмен відстоювати інтереси споживачів, якщо він фінансується відповідним надавачем послуг.¹
- 4) фінансування. Питання фінансування є надзвичайно важливим, оскільки впливає на забезпечення незалежності омбудсмена. А це, у свою чергу, впливає на рівень довіри конкретних учасників конфлікту та суспільства в цілому, про що було зазначено вище.

У цьому контексті доречно вказати на те, що залежно від основного джерела фінансування та сфери діяльності спеціалізованих омбудсменів їх можна об'єднати в дві групи²: омбудсмени в сфері публічного права і омбудсмени в сфері приватного права. За цим критерієм діючі види спеціалізованих омбудсменів в Україні можна, на нашу думку, розподілити наступним чином:

- у сфері публічного права: мовний, освітній;
- у сфері приватного права: страховий, бізнес-омбудсмен, земельний, енергетичний; студентський.

Отже, із цього поділу стає зрозумілим, що основне джерело фінансування омбудсменів у сфері публічного права, є державний бюджет. Тому, на нашу думку, проблем з фінансуванням не повинно виникати.

Стосовно ж омбудсменів у сфері приватного права ситуація складніша. З огляду на світовий досвід, у цьому випадку передбачається фінансування омбудсменів за рахунок учасників ринку, якщо не повністю, то хоча б частково. В Україні щодо бізнес-омбудсмена наразі знайдена ефективна формула — фінансування здійснюється міжнародними донорами. З приводу інших

¹ USAID Проєкт енергетичної безпеки // Facebook. URL: <https://www.facebook.com/energy.ombudsman.ua> (дата звернення: 21.09.2021).

² Існує безліч інших критеріїв поділу на типи чи види омбудсменів. Див.: Альтернативне вирішення спорів : підручник / за заг. ред. Ю. Д. Притики. Київ : Дакор, 2021. 436 с.

омбудсменів, то, як показує практика, учасники ринку не готові брати на себе витрати по утриманню даної інституції.

Отже, для подальшого розвитку в Україні інституту спеціалізованого омбудсмена в цілому і конкретних його видів зокрема слід вирішити низку практичних проблем, а, головне, активізувати ґрунтовні наукові дослідження в цій царині.

5. Подальші перспективи розвитку інституту спеціалізованого омбудсмена

Щодо подальшого розвитку інституту спеціалізованого омбудсмена та їх законодавчого закріплення, окрім бізнес-омбудсмена, мовного та освітнього омбудсменів, то поки все залишається переважно на рівні концепцій.

Так, зокрема, щодо енергетичного омбудсмена, то USAID Проєкт енергетичної безпеки пропонує розглянути дві основні концепції діяльності інституту енергетичного омбудсмена. Відповідно до першої (реалізованої у США, Грузії та інших країнах), енергетичний омбудсмен займається адвокацією прав побутових споживачів та малого бізнесу на енергетичних ринках. Друга концепція (прикладом її реалізації є деякі країни ЄС та Австралія) полягає в тому, що енергетичний омбудсмен є альтернативним судовим органом, арбітром, який вирішує спори, у яких побутовий споживач чи малий бізнес є однією зі сторін.¹

Питання про створення фінансового омбудсмена поки що тримається на паузі. Можливо, робота над його створенням активізується після оновлення законодавства, що регулює діяльність надавачів фінансових послуг.

Відповідно до сучасних потреб, особливо в умовах пандемії та війни на Сході України, серед нових видів спеціалізованого омбудсмена обговорюється можливість запровадження омбудсмена з прав ветеранів та омбудсмена з прав пацієнтів.

З огляду на це зареєстровано проєкт Закону «Про Уповноваженого з медичних питань»,² у якому прямо закріплюється, що завданням Уповноваженого (медичного омбудсмена) є посередництво в конфлікті між пацієнтом та

¹ Енергетичний омбудсмен для України та його функції // USAID Проєкт енергетичної безпеки : офіц. сайт. 2021, 4 лют. URL: <https://energysecurityua.org/ua/novyny/energetichnii-ombudsman-dlia-ukrayiny-yogo-funktssiyi> (дата звернення: 21.09.2021).

² Про Уповноваженого з медичних питань : проєкт Закону України від 19.04.2021 р. № 5400 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71724 (дата звернення: 21.09.2021).

об'єктом державного контролю. Однак цей проєкт, на наше переконання, не є досконалим, оскільки не містить таких важливих компонентів, як процедура звернення до медичного омбудсмена, процедура розгляду скарг пацієнтів та лікарів, юридична сила його рішень.

Стосовно ветеранського омбудсмена, то його створення ініціює Міністерство у справах ветеранів. Планується, щоб основними функціями ветеранського омбудсмена становив моніторинг і контроль за дотриманням законних прав та інтересів захисників України у діяльності органів виконавчої влади і посадових осіб.^{1,2}

Незважаючи на те, що існує страховий омбудсмен, моторне (транспортне) страхове бюро України ініціює запровадження окремого омбудсмена із ОСЦПВ для надання можливості власникам поліса ОСЦПВ швидко, безкоштовно і справедливо вирішувати зі страховими компаніями спірні питання, пов'язані з виплатою страхового відшкодування.³

Отже, перспективи створення нових спеціалізованих видів омбудсменів є достатньо реалістичними. Однак для їх розвитку та сприйняття суспільством потрібен час, наукове і законодавче підґрунтя та просвітницька робота.

6. Висновки

Інститут спеціалізованого омбудсмена як альтернативний спосіб вирішення спорів має в Україні понад 10-річну історію. На жаль, неодноразові спроби законодавчого забезпечення діяльності спеціалізованого омбудсмена в різних сферах приватного права чи публічного, за винятком мовного та освітнього омбудсменів, поки що не досягли істотного успіху.

Незважаючи на зазначене, в Україні уже сформувалася система спеціалізованих видів омбудсменів, покликаних виявляти та запобігати конфліктам,

¹ У ветеранів може з'явитися свій омбудсмен // УкрІнформ : мультимед. платформа іномовлення України. 2021, 25 січ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3178052-u-veteraniv-moze-zavitisa-svij-ombudsmen.html> (дата звернення: 21.09.2021).

² При Мінветеранів буде створено робочу групу щодо формування інституту ветеранського омбудсмена // Урядовий портал : єдиний веб-портал органів викон. влади України. 2021, 13 лют. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pri-minveteraniv-bude-stvoreno-robochu-grupushchodo-formuvannya-institutu-veteranskogo-ombudsmena> (дата звернення: 21.09.2021).

³ МТСБУ має намір створити «Омбудсмена із ОСЦПВ» // Interfax — Україна : інформ. агентство. 2020, 23 черв. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/670716.html> (дата звернення: 21.09.2021).

які виникають у сфері їхньої юрисдикції, а також, за наявності відповідних інструментів, примирювати учасників конфлікту.

Можна стверджувати, що досвід побудови системи спеціалізованих омбудсменів, що сьогодні діє в Україні, є безумовно позитивним, зокрема й для активізації сучасного механізму АВС. А це свідчить про подальші перспективи створення нових видів спеціалізованих омбудсменів.

Приклад діяльності інститутів спеціалізованого омбудсмена — бізнес-омбудсмена, страхового чи освітнього омбудсменів — дозволяє зробити висновок про бажання України переймати найкращі світові практики врегулювання спору, які будуть сприяти швидшому й ефективному залагодженню конфлікту без звернення до суду.

Джерела

1. Агєєва О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмена з питань міграції: іноземні моделі та перспективи впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 22 с.
2. Альтернативне вирішення спорів : підручник / за заг. ред. Ю. Д. Притики. Київ : Дакор, 2021. 436 с.
3. Барчук В., Іванов О. Інститут спеціалізованих омбудсменів: перспективи створення в Україні // Харківська правозахисна група : інформ. портал «Права людини в Україні». URL: <https://khrpg.org/1577956791> (дата звернення: 21.09.2021).
4. Висновок Конституційного Суду України № 6-в/2019 від 20.11.2019 р. у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України : від 20 листоп. 2019 р. № 6-в/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3320.
5. Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмена світовий досвід організації та діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2010. 20 с.
6. Деякі питання освітнього омбудсмена : постанова Каб. Міністрів України від 06 черв. 2018 р. № 491. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1828.
7. Додаток XXXIX до Глави 20 «Захист прав споживачів» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» // Україна — Європа : євроінтеграційний портал. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu/dodatky-rozdil-v/zakhyst-prav-spozhyvachiv> (дата звернення: 21.09.2021).
8. Енергетичний омбудсмен для України та його функції // USAID Проєкт енергетичної безпеки : офіц. сайт. 2021, 4 лют. URL: <https://energysecurityua.org/ua/novynu/energetichnii-ombudsman-dlia-ukrayiny-yogo-funktssiyi> (дата звернення: 21.09.2021).
9. Земельний Омбудсмен : офіц. сайт. URL: <https://privat.land> (дата звернення: 21.09.2021).
10. Кількість скарг за три роки зросла до рекорду — бізнес-омбудсмен // Рада бізнес-омбудсмена : офіц. сайт. 2021, 9 серп. URL: <https://boi.org.ua/publications/press/1422-kilkist-skarg-za-tri-roki-zroslo-do-rekordu-biznes-ombudsman> (дата звернення: 21.09.2021).
11. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року : затв. постановою Правління Нац. банку України від 18 черв. 2015 р. № 391 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15#Text> (дата звернення: 21.09.2021).

12. Конституція України : прийнята на 5-й сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.09.2021).
13. МТСБУ має намір створити «Омбудсмена із ОСЦПВ» // Interfax — Україна : інформ. агентство. 2020, 23 черв. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/670716.html> (дата звернення: 21.09.2021).
14. План дій для України на 2015–2017 рр. : ухвалено Каб. Міністрів Ради Європи 09 січ. 2015 р. GR-DEM(2015)2 // Урядовий портал : єдиний веб-портал органів викон. влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciju/planre2015-17ukr.pdf> (дата звернення: 21.09.2021).
15. План дій для України на 2018–2021 рр. : ухвалено Каб. Міністрів Ради Європи 21 лют. 2018 р. GR-DEM(2017)18 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563> (дата звернення: 21.09.2021).
16. Поліводський О. Земельний омбудсмен: за яких умов він захистить права пайовиків // ВоксУкраїна. 2017, 31 жовт. URL: <https://voxukraine.org/zemelnyj-ombudsmen-za-yakih-umov-vin-zahistit-prava-pajovikiv> (дата звернення: 21.09.2021).
17. При Мінветеранів буде створено робочу групу щодо формування інституту ветеранського омбудсмена // Урядовий портал : єдиний веб-портал органів викон. влади України. 2021, 13 лют. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pri-minveteraniv-bude-stvoreno-robochu-grupu-shchodo-formuvannya-institutu-veteranskogo-ombudsmana> (дата звернення: 21.09.2021).
18. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування : проєкт Закону України від 22 черв. 2020 р. № 3711 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69228 (дата звернення: 21.09.2021).
19. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квіт. 2019 р. № 2704-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. Дата оновлення: 14.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#top> (дата звернення: 21.09.2021).
20. Про освіту : Закон України від 05 верес. 2017 р. № 2145-VIII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. Дата оновлення: 08.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 21.09.2021).
21. Про Стратегію реформування судової влади, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 трав. 2015 р. № 276/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. Ст. 1267. Втрата чинності: 15.06.2021.
22. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 черв. 2021 року № 231/2021 р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Ст. 2963.
23. Про Уповноваженого з медичних питань : проєкт Закону України від 19.04.2021 р. № 5400 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71724 (дата звернення: 21.09.2021).
24. Про Установу бізнес-омбудсмена : проєкт Закону України від 05 черв. 2020 р. № 3607 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69055 (дата звернення: 21.09.2021).
25. Про установу фінансового омбудсмена : проєкт Закону України від 22 лют. 2018 р. № 8055 // Верховна Рада України : офіц. веб-портал парламенту України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512 (дата звернення: 21.09.2021).
26. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена : постановою Каб. Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 691. *Офіційний вісник України*. 2014. № 98. Ст. 2847.
27. Рябовол Л. Т. Проблематика інституту омбудсмена в зарубіжних країнах: стан наукових пошуків. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 3. С. 43–48. DOI: 10.32840/1813-338X-2019-3-7.

28. Стратегія реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 роки : схвалено розпорядж. Каб. Міністрів України від 31 жовт. 2012 р. № 867-р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 85. Ст. 3468. Втрата чинності: 23.11.2016.
29. Студентський омбудсмен (Уповноважений з прав студентів) ПУЕТ // Полтавський університет економіки і торгівлі : офіц. сайт. URL: <http://puet.edu.ua/uk/studentskiy-ombudsmen> (дата звернення: 21.09.2021).
30. У ветеранів може з'явитися свій омбудсмен // УкрІнформ : мультимед. платформа іномовлення України. 2021, 25 січ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3178052-u-veteraniv-moze-zavitisa-svij-ombudsmen.html> (дата звернення: 21.09.2021).
31. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27 черв. 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, т. 1. Ст. 2125.
32. Український страховий омбудсмен : офіц. сайт URL: <https://ombudsman.ua> (дата звернення: 21.09.2021).
33. Ханік-Посполітак Р. Ю., Посполітак В. В. «Досудове», «альтернативне», «позасудове» врегулювання/вирішення приватноправових спорів: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 38–44.
34. Directive 2013/11/EU of The European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) // EUR-Lex : Access to European Union Law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013L0011> (Last accessed: 21.09.2021).
35. Khanyk-Pospolitik R. Financial Ombudsman: Towards an Effective Customers Rights` Protection in Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2019. Vol. 2, Iss. 3. P. 51–63. DOI: 10.33327/AJEE-18-2.4-a000019.
36. USAID Проєкт енергетичної безпеки // Facebook. URL: <https://www.facebook.com/energy.ombudsman.ua> (дата звернення: 21.09.2021).