

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

ІНСТИТУТ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ОМБУДСМАНА ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ: ДОСВІД АВСТРАЛІЇ ТА НОВОЇ ЗЕЛАНДІЇ

Голяк Л.В., к.ю.н., доцент

Львівський інститут Міжрегіональної Академії управління персоналом

У статті досліджуються особливості альтернативного (позасудового) врегулювання суперечок між компаніями-постачальниками та споживачами послуг в Австралії та Новій Зеландії за допомогою інституту спеціалізованих омбудсманів.

Ключові слова: права людини, інститут спеціалізованого омбудсмана, принципи діяльності спеціалізованого омбудсмана, функції спеціалізованого омбудсмана.

Голяк Л.В. ИНСТИТУТ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ОМБУДСМАНА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ: ОПЫТ АВСТРАЛИИ И НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ / Львовский институт Межрегиональной Академии управления персоналом, Украина

В статье исследуются особенности альтернативного (внесудебного) урегулирования споров между компаниями-поставщиками и потребителями услуг в Австралии и Новой Зеландии при помощи института специализированных омбудсманов.

Ключевые слова: права человека, институт специализированного омбудсмана, принципы деятельности специализированного омбудсмана, функции специализированного омбудсмана.

Golyak L.V. INSTITUTE OF SPECIALIZED OMBUDSMAN FOR PROTECTION OF THE CONSUMERS' RIGHTS IN AUSTRALIA AND NEW ZEALAND / Lviv Institute of the Interregional Academy of Personnel Management, Ukraine.

In the article the features of alternative (extra-judicial) settlement of disputes are probed between companies-suppliers and by the users of services in Australia and New Zealand by the institute of specialized ombudsman's.

Key words: human right, institute of specialized ombudsman, specialized ombudsman activity principals, the function of ombudsman.

Дотримання прав людини завжди було і є чинником, який впливає на політико-правову і соціально-економічну ситуації в будь-якій державі. Нині фактично в кожній державі, у тому числі і в Україні, немає таких правовідносин, які так чи інакше не стосувалися б прав людини. Після здобуття Україною незалежності та проголошення курсу на розбудову демократичної держави почалося запровадження та розвиток принципів та інститутів захисту прав і свобод людини, визнаних у світі та закріплених у численних міжнародно-правових актах. У конституційно-правовому механізмі захисту прав людини особливе місце посідає інститут омбудсмана.

У сучасному світі поряд із класичним парламентським омбудсманом вдало функціонують спеціалізовані омбудсмени. Інститут спеціалізованих омбудсманів є одним із правозахисних інститутів, який виникнув відносно недавно та який спеціалізується на забезпеченні прав та свобод окремих груп населення чи окремої сфери суспільних відносин.

На нашу думку, у сучасний період актуальним є обговорення можливості створення в Україні інституту спеціалізованих омбудсманів, зокрема у сфері захисту прав споживачів.

Питання становлення та розвитку інституту омбудсмана доволі плідно аналізувалися в працях зарубіжних науковців, серед яких варто назвати Д.А. Авдєєва, А.С. Автономова, Е.М. Аметистова, Р.Р. Амирової, К.М. Амосова, А. Ангелова, А.А. Бегаєвої, М. Башимова, В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой, П. Бромхеда, Є.С. Буянкіної, І.С. Власова, Р. Грегорі, В. Еміх, В.І. Засипаловой, Л.І. Захаровой, В.А. Карташкіна, С. Князькіна, Н. Корнєєвої, Н. Кузьмичих, І. Лазарева, Е. Лентовські, М. Лессаж, Ф. Люшера, Б. Маліньє, К. Марека, А. Майорова,

О.Г. Маркелової, Т.Д. Матвєєва, А.В. Мелехина, І.А. Мелик-Дадаєвої, А.Л. Миронова, А.Ю. Семенової, Ю.Г. Спичак, М.Т. Тимофєєва, Н.Ю. Хаманєвої, А. Хіль-Роблеса та ін.

Свій внесок у розроблення цієї проблематики внесли і вітчизняні учені, зокрема О.В. Батанова, В.Б. Барчука, К.О. Закоморної, Н.І. Карпачової, А.М. Колодія, О.В. Марцеляка, Г.О. Мурашина, Н. С. Наулік, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.В. Скрипнюка, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка та ін., предметом досліджень яких були питання захисту прав людини і громадянина, статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Однак вітчизняні вчені до цього часу не достатньо приділяли увагу інститутів спеціалізованих омбудсманів у цілому та зокрема омбудсмана у сфері захисту прав споживачів, не здійснювали комплексного дослідження цієї теми, що свідчить про її актуальність і наукову новизну.

Вибір теми дослідження діяльності спеціалізованих омбудсманів саме у сфері захисту прав споживачів обумовлений тим, що споживачами виступає все населення України. Ми у своєму житті щоденно користуємося різноманітними послугами – комунальними (зокрема, з енерго- та водопостачання), транспортними, фінансовими тощо. І від того, наскільки якісними будуть надані послуги, настільки кращим буде наше життя. Україна проводить активну політику щодо захисту прав споживачів, що зумовлено складним процесом переходу нашої країни до ринкової економіки, під час якого поки що не зовсім сформувалася цивілізована система взаємовідносин постачальників послуг та споживачів. Тому в цей період саме споживач є найбільш вразливим і потребує посилення форм захисту як із боку держави, так і альтернативних способів захисту.

Корисним для України в цьому плані може стати досвід діяльності спеціалізованих омбудсманів Австралії та Нової Зеландії.

В Австралії та Новій Зеландії на основі Закону про Омбудсмана 1976 року створено Асоціацію омбудсманів (ANZOA) [1], до якої входять парламентські омбудсмани, спеціалізовані омбудсмани, які створюються для розгляду скарг в окремих сферах суспільного життя (так звані „професійні” омбудсмани), зокрема, Омбудсман Збройних Сил, омбудсмани з питань імміграції, поштової галузі, податкової системи тощо, та спеціалізовані омбудсмани окремих галузей господарства, які розслідують скарги від клієнтів компаній, що надають спеціальні послуги, такі як телекомунікації, банківська справа, страхування, інвестиції, енергетика, водопостачання та громадський транспорт.

Правовий статус Омбудсманів визначає Закон про Омбудсмана 1976 року, статус працівників апарату омбудсманів визначається Законом про державну службу 1999 року.

Асоціація Омбудсманів створена з метою координації діяльності всіх типів омбудсманів, проведення консультацій, обговорення найбільш важливих питань і проблем, обміну досвідом, заохочення співробітництва між парламентськими, професійними та галузевими омбудсманами та їх відділеннями. Крім того, Асоціація сприяє підвищенню статусу та авторитету омбудсманів у суспільному житті країни, визнанню важливості їх діяльності як серед органів державної влади та управління, так і серед населення. Асоціація розробляє стандарти „найкращої практики” для омбудсманів, сприяє та підтримує їх спільні ініціативи, наукові дослідження, допомагає в професійному розвитку, навчанні персоналу, забезпечує форум для обміну інформацією та думками з різних аспектів діяльності омбудсманів, поширює передовий досвід альтернативних методів вирішення спорів та скарг громадян тощо. Асоціація проводить також роботу з налагодження та розширення міжнародних зв'язків із омбудсманами різних країн.

У даній статті ми зупинимось на діяльності спеціалізованих галузевих омбудсманів Австралії та Нової Зеландії, які здійснюють захист прав споживачів послуг у деяких галузях господарства.

Так, для підвищення якості надання телекомунікаційних послуг в Австралії запроваджений інститут Омбудсмана Телекомунікаційної Індустрії (ТІО – *Telecommunications Industry Ombudsman*).

ТІО є вільною і незалежною альтернативною схемою врегулювання суперечок між підприємцями малого бізнесу в галузі телекомунікацій та телефонного зв'язку та споживачами. Метою ТІО є справедливе, об'єктивне та швидке врегулювання виникаючих конфліктів. При цьому враховуються не лише норми права та правила належної промислової практики, а й моральні норми справедливості і розумності.

ТЮ розглядає скарги про телефонні та Інтернет – послуги в Австралії. Скарги можуть бути стосовно до стандартного телефонного зв'язку; послуг мобільного зв'язку; доступу до Інтернету; роботи таксофонів; затримки в телефонних з'єднаннях; ремонту апаратури; дотримання конфіденційності тощо. ТЮ також розглядає скарги про можливі порушення гарантії обслуговування клієнтів або Галузевого кодексу практики.

ТЮ не може розглядати скарги про цінову політику компанії, про діяльність телефонів аварійних служб, антиконкурентної чи несправедливої ділової поведінки у сфері надання інформаційних послуг.

Скарга має бути подана протягом 12 місяців з моменту виникнення конфліктної ситуації, хоча за певних обставин цей термін може бути продовжено ще на 12 місяців.

Зі скаргою може звернутися будь-хто із споживачів або їхніх представників чи суб'єктів малого бізнесу за умови, що вони перебували в Австралії на момент виникнення проблеми. Не розглядаються скарги, які стосуються суперечок, що вже є предметом судового розгляду. Крім того, не приймаються скарги, якщо до того особа не намагалася вирішити цю проблему безпосередньо з компанією, яка надає послуги і на яку скаржиться заявник. Тобто ТЮ вважається „останньою інстанцією” при розгляді суперечок, оскільки перед тим сама організація, на яку скаржиться споживач, має прийняти заходи врегулювання конфлікту і лише, якщо цього досягти не вдалося – справу розслідує ТЮ.

Для цього вона розглядає факти, які надаються обома сторонами і, передусім, намагається допомогти їм вирішити суперечку мирним шляхом.

Якщо ТЮ не може безпосередньо вирішити зазначену в скарзі проблему, вона може надати рекомендації щодо того, як можна вирішити цю ситуацію.

Передбачено декілька способів вирішення конфліктної ситуації після розгляду скарги: людина, яка подала скаргу, може отримати вибачення; компанія, на яку подана скарга, задовольняє всі претензії заявника (як зазначає ТЮ, 90% скарг вирішуються протягом декількох днів); ТЮ може прийняти рішення, яке є обов'язковим для телекомунікаційних компаній, однак не є обов'язковим для приватних осіб, які подали скаргу. Якщо людина, яка подала скаргу, не погоджується із прийнятим рішенням, то жодна з сторін не буде вважати себе пов'язаною рішенням ТЮ.

ТЮ має право вирішувати справи по скаргах, сума позову котрих не перевищує 10 тисяч доларів, а також виносити рекомендації щодо скарг, які стосуються не більше 50 тисяч доларів. Якщо сума по скаргах перевищує 50 тисяч доларів, ТЮ може зробити свої висновки, однак не має права надавати рекомендації, а справа має бути вирішена через арбітраж.

Окрім розгляду індивідуальних скарг, ТЮ проводить моніторинг чинного законодавства, яке регулює дану галузь, та матеріалів практики. ТЮ публікує доповіді про результати своєї діяльності, які містять інформацію про отримані скарги та прийняті рішення, а також тематичні дослідження та статистичні дані.

До Асоціації омбудсманів входить також Омбудсман банківських та фінансових послуг (*Banking and Financial Services Ombudsman – BFSO*) [2], який допомагає громадянам та малим підприємствам (у тому числі включеним до суб'єктів малого підприємництва) розглядати скарги щодо фінансових послуг, які надаються банківськими установами та іншими постачальниками фінансових послуг. BFSO є незалежною установою і може приймати рішення, які є обов'язковими для фінансових компаній.

BFSO розглядає скарги від приватних осіб та малих підприємств, якщо мова йде про надання фінансових послуг на суму, яка не перевищує 280 тис. доларів. Не розглядаються спори про цінову політику банку, процентні ставки, внутрішню організацію діяльності банку та трудові спори.

Свого спеціалізованого омбудсмана має і поштова галузь Австралії (ПЮ – Поштової галузі Омбудсман), котрий розглядає скарги на послуги *Australia Post* та інших поштової або кур'єрського операторів, які зареєстровані як приватні поштові оператори.

РІО є незалежною і неупередженою інституцією, яка не представляє інтереси поштових операторів. Вона входить до Асоціації Австралійських омбудсманів. У своїй діяльності РІО керується чинним законодавством Австралії, зокрема, Законом Австралійської поштової корпорації 1989 року.

Омбудсман діє з метою стимулювання підвищення якості діяльності поштових операторів, розвитку забезпечення ефективності управління даними структурами та прозорості і об'єктивності вирішення конфліктних ситуацій із споживачами, що надасть змогу звести до мінімуму витрати, пов'язані із розслідуваннями інших органів, зокрема РІО.

РІО також співпрацює з управліннями промисловості з метою розробки стандартів якісного надання послуг, які можуть бути використані в якості основи для розгляду скарг.

РІО може розслідувати скарги з приводу затримок, втрати або завдання шкоди через невірну інформацію, неналежну поведінку працівників, неправильне нарахування тощо.

РІО розглядають лише скарги, які пов'язані з діяльністю поштових операторів і стосуються інтересів споживачів. Тобто, не підлягають розгляду скарги, які стосуються взаємовідносин між самими операторами. Не можуть розглядатися також скарги, які є предметом судового розгляду.

РІО може також прийняти рішення не проводити розслідування за скаргами, якщо він вважає, що: скарга є необґрунтованою або містить образливі вислови; заявник не має достатнього інтересу до питання; розслідування не буде виправдано за всіх обставин.

Однією з умов прийняття скарги є попередня спроба вирішити дану суперечку безпосередньо з поштовим оператором. Як правило, для відповіді на скаргу поштовому оператору надається десять робочих днів, а у випадках, коли вирішення питання не терпить зволікання – терміново (менше 10 днів). Якщо ж скарги стосуються відправлень за кордон, то термін відповіді на скаргу може перевищувати 2 місяці. І лише в разі незадовільного для споживача вирішення суперечки він може звернутися до Омбудсмана. Строк подання скарги не повинен перевищувати 12 місяців з дня виникнення суперечки.

Зі скаргою може звернутися безпосередньо сам споживач або його представник. Подати скаргу можна кількома способами: через заповнення спеціальної онлайн-форми на вебсайті Омбудсмана; у письмовому вигляді (поштою, факсом або електронною поштою); по телефону; особисто в будь-якому управлінні Омбудсмана. Для заявників послуги Омбудсмана є безкоштовними.

Під час розгляду скарги Омбудсман має право вимагати в поштового оператора відповіді на запитання та необхідні документи. Якщо в ході розслідування виявиться, що поштовий оператор зробив помилку чи діяв неправильно, РІО може рекомендувати йому вирішити дану проблему, наприклад, шляхом виплати компенсації чи вибачення, або застосувати інші засоби правового захисту.

У своїй діяльності РІО активно взаємодіє з органами влади і управління, зокрема, Управлінням із справедливої торгівлі, Департаментом із захисту прав споживачів тощо.

Розгляд індивідуальних скарг або інформації про діяльність поштової галузі дає можливість РІО робити рекомендації щодо покращення надання поштових послуг. За результатами своєї роботи Омбудсман публікує звіти.

За ініціативою Ради міністрів Австралії з метою підвищення захисту прав споживачів енергоресурсів, для забезпечення справедливого, доступного та ефективного вирішення спорів, підвищення довіри споживачів і заохочення розвитку національної економіки була створена мережа енергетичних та водних ресурсів Омбудсманів (*Australian and New Zealand Energy and Water Ombudsman Network – ANZEWO*). Цілями мережі є також підтримка та подальший розвиток поточних відносин між постачальниками енергоресурсів та споживачами шляхом проведення регулярних консультацій, підвищення обізнаності населення про послуги для споживачів, які пропонуються енергетичними компаніями, забезпечення взаємозв'язку між постачальниками енергоресурсів та органами державної влади та управління, здійснення та підвищення якості систем та процесів управління в згаданій сфері.

Створення такої співдружності (мережі) дозволяє спеціалізованим омбудсманам співробітничати і ділитися досвідом для забезпечення послідовного підходу до розгляду скарг споживачів, обмінюватися інформацією і спільно відслідковувати та реагувати на виникаючі питання споживачів.

До цієї мережі входить, наприклад, Омбудсман енергетичної промисловості Західної Австралії (*Energy Industry Ombudsman SA – EIOSA*) [3]. Спочатку у 2000 році даний інститут створювався лише як Омбудсман електроенергетичної промисловості. У 2003 році його юрисдикція була розширена за рахунок надання Омбудсману повноваження щодо розгляду скарг на газопостачання. Після цього назва була змінена на Омбудсмана енергетичної промисловості. На даний час EIOSA – некомерційне відкрите акціонерне товариство, яке управляється Радою Директорів, що складається з: незалежного голови (Омбудсмана), двох представників постачальників енергії, директора з питань газової промисловості та директора електроенергетичної галузі; а також комісарів (слідчих) для проведення розслідувань по скаргах споживачів і допоміжного персоналу. Рада чотири рази на рік проводить загальні збори, на яких обговорюються фінансові звіти та статистика скарг. Крім того, Омбудсман готує щорічну доповідь, у якій надається детальна інформація про характер і кількість отриманих скарг, а також пропозиції щодо покращення роботи.

EIOSA розглядає скарги від споживачів електроенергії та газу. Так само, як і інші спеціалізовані омбудсмани Австралії, у своїй діяльності він керується принципами незалежності, справедливості, доступності та відкритості і є „останньою” інстанцією у врегулюванні конфліктів між споживачами та постачальниками газу та електроенергії. Омбудсман енергетичної промисловості досліджує широкий спектр скарг, які стосуються як якості надання послуг, так і плати за отримані послуги.

Діяльність омбудсмана фінансується за рахунок внесків організацій, які беруть участь у даній системі вирішення суперечок.

Подібні інституції створено і в інших регіонах Австралії та Нової Зеландії.

Слід зазначити, що всі спеціалізовані омбудсмани Австралійської Співдружності працюють за схожою схемою, а саме: подати скаргу омбудсманові може будь-хто з громадян країни чи його представник; таке подання передбачає обов'язкову попередню спробу вирішення суперечки з компанією-постачальником; для подання скарги встановлюється певний строк позовної давності; встановлюється межа суми позову, коли омбудсман може прийняти заяву до розгляду; подання скарги для заявника є безкоштовним; висуваються вимоги до змісту скарги, яка не повинна містити образливих висловлювань на адресу компанії-постачальника та не подається з метою помсти; після прийняття скарги до розгляду її зміст доводиться до відома особи, на яку подана скарга для отримання роз'яснень, а також можливості вирішення даного конфлікту на цій стадії; при необхідності запрошуються додаткові документи та пояснення; рішення омбудсмана виноситься письмово і може містити як рекомендаційний, так і обов'язковий для компанії-постачальника характер (залежить від суми позову); рішення не є обов'язковим для заявника і, у випадку його непогодження із даним рішенням, він може вирішувати суперечку іншим шляхом, про що має повідомити омбудсмана.

Взагалі, позасудова (альтернативна) система розгляду спорів за допомогою інституту спеціалізованих омбудсманів є дуже розповсюдженою не лише на Австралійському континенті, а й в багатьох інших країнах світу, що пояснюється наданням можливості постачальникам та споживачам послуг отримати більш швидке в порівнянні з судовим розглядом та безкоштовне вирішення суперечки. Таке альтернативне вирішення спорів є особливо найбільш привабливим у ситуаціях, коли сума спору є незначною і звернення до суду в цьому випадку не мало б практичного сенсу.

Звичайно, що при створенні подібних інститутів в Україні не потрібно детально копіювати вже існуючі схеми в інших країнах, слід враховувати національні інтереси та особливості. Зокрема, необов'язково запроваджувати спеціалізованих омбудсманів у кожній галузі народного господарства, можна було б обмежитися запровадженням спеціалізованого омбудсмана із захисту прав споживачів на загальнонаціональному рівні, до повноважень котрого, зокрема, входив би розгляд скарг від споживачів у будь-якій галузі промисловості.

Отже, як ми бачимо, переваги вирішення спорів спеціалізованим омбудсманом є очевидними. Ми підтримуємо думку тих [4], хто вважає, що такий позасудовий (альтернативний) розгляд сприяє зниженню соціальної напруги, скороченню витрат, пов'язаних з довготривалими судовими процесами, дає можливість розвантажити завалені позовами судові органи, а також, насамперед, сприяє формуванню атмосфери довіри між компаніями-постачальниками та споживачами і підвищенню ділової репутації суб'єктів господарювання в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Commonwealth ombudsman / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.au>
2. Banking and Financial Services Ombudsman – BFSO / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fos.org.au>
3. Energy ombudsman / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.energy-ombudsman.org.uk/>
4. Иванов О. Потребитель уполномочен заявить / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slon.ru/blogs/oivanov/post/404520/>

УДК 340.114 (477)

ЄВРОПЕЙСЬКЕ МОДЕЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Григор'єв В.А., к.ю.н., доцент

Національний університет «Одеська юридична академія»

У даній статті розкривається зміст моделей конституційної юстиції, відомих світовій конституційній практиці. Автор описує американську та європейську моделі, визначає їхні особливості та вплив кожної з них на розвиток конституційного контролю в державах. Аналізуючи діяльність Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, автор відзначає його схожість з європейською моделлю, але вказує, що поділ моделей конституційної юстиції на два види є умовним, оскільки сьогодні все більший розвиток отримують змішані моделі.

Ключові слова: конституційна юстиція, конституційна юрисдикція, конституційний контроль, конституційне правосуддя, американська модель, європейська модель, змішана модель, судові органи.

Григорьев В.А. ЕВРОПЕЙСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В УКРАИНЕ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

В статье раскрывается содержание моделей конституционной юстиции, известных мировой конституционной практике. Автор описывает американскую и европейскую модели, определяет особенности и влияние каждой из них на развитие конституционного контроля в государствах. Анализируя деятельность Конституционного Суда Украины как единственного органа конституционной юрисдикции в Украине, автор, отмечает его сходство с европейской моделью, но указывает, что разделение моделей конституционной юстиции на два вида является условным, потому что сегодня все более развиваются смешанные модели.

Ключевые слова: конституционная юстиция, конституционная юрисдикция, конституционный контроль, конституционное правосудие, американская модель, смешанная модель, судебные органы.

Grigoryev V.A. EUROPEAN MODELLING OF THE CONSTITUTIONAL JUSTICE IN UKRAINE / National university of Odessa, Ukraine

The contents of the constitutional justice models known to the world constitutional practice are given in this article. The author describes both American and European models, mentions their peculiarities and influence of every one on the development of constitutional control in the states. Analyzing the activity of Ukrainian Constitutional Court, as the only body of constitutional jurisdiction in Ukraine, the author notes its similarity with European model, but points that the division of the constitutional justice models into two types is only conditional because of much more developed mixed models nowadays.

Key words: constitutional justice, constitutional jurisdiction, constitutional control, constitutional justice, American model, European model, mixed model, court bodies.