

**ДЕКЛАРАЦІЯ СПРАВЕДЛИВОГО ТА
РОЗСУДЛИВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**DECLARATION OF FAIR AND REASONABLE
ADMINISTRATION**

Преамбула

Preamble

Тисячі скарги підприємців, які розглянуті Радою бізнес-омбудсмена щодо недобросовісної поведінки органів публічної адміністрації безспірно підтверджують той факт, що навіть досконале з технічної точки зору законодавство не гарантує дотримання на практиці прав та законних інтересів бізнесу.

Thousands of complaints from entrepreneurs reviewed by the Business Ombudsman Council on malpractice of public administration bodies unquestionably confirm the fact that even technically perfect legislation is not a guarantee of the rights and legitimate interests of business in practice.

Ми переконані, що саме якість щоденної практики застосування законодавства в дусі справедливості та розсудливості виступає головним дороговказом для дотримання принципу верховенства права як фундаменту правової держави.

We believe that it is the quality of everyday practical application of laws in the spirit of justice and prudence that serves as the main guiding light for compliance with the rule of law principle as the foundation of a law-based state.

Критична оцінка та перегляд існуючих підходів правозастосування є не менш важливою, ніж модернізація законодавства, оскільки саме правозастосування закладатиме підвалини для майбутнього суспільного договору між державою та бізнесом, який має складати основу для відбудови України.

Critical assessment and review of the existing manner of administering laws is no less important than modernization of legislation, since it is application and enforcement that will lay the foundation for the future social contract between the state and business, forming the basis for Ukraine's renewal.

В основі такого договору, як підґрунтя для прозорих відносин між державою та

entrepreneurs, there should be good faith,

підприємцями, повинні бути добросовісність, пропорційність, розсудливість, а також решта загальних принципів права Європейського Союзу. *proportionality, prudence, as well as the rest of the general European Union legal principles.*

Так склалось, що у випадках коли в процесі правозастосування законодавство допускає можливість обрати між декількома законними варіантами, прийняття рішення досить часто скеровується не зазначеними вище принципами, а опиняється під впливом лише необхідності виконання планових показників або страху опинитись в полі зору правоохоронних органів.

It remains the case that, in the process of implementation, where legislation provides a choice between several legal options, decision-making is often not guided by the above-mentioned principles, but rather is solely influenced by the need to achieve target indicators or by the fear of attracting the attention of law enforcement bodies.

Дотримання у правозастосуванні органами публічної адміністрації наведених у цій Декларації принципів допоможе не тільки протистояти негативним практикам, про які було зазначено вище, але і сприятиме передбачуваності процесу прийняття управлінських рішень, а як наслідок покращить сприйняття таких рішень бізнесом та суспільством.

Adherence by public administration authorities to the implementation principles in set forth in this Declaration will help not only to resist negative practices mentioned above, but also contribute to the predictability of the management decision-making process, and as a result, improve the perception of such decisions by business and society.

Ця Декларація ніяким чином не підміняє собою положень чинного законодавства, а прагне підкреслити необхідність врахування в правозастосовній діяльності фундаментальних принципів права Європейського Союзу таких як, обґрунтованість, пропорційність, розсудливість, безсторонність і так далі.

This Declaration in no way replaces current legislation provisions, but rather seeks to emphasize the need to take into account European Union law fundamental principles in administrative activities, such as reasonableness, proportionality, prudence, impartiality, etc.

Ми переконані, що застосування наведених в цій Декларації принципів, не повинно бути виключною прерогативою судів,

We are convinced that applying the principles outlined in this Declaration should not be the exclusive prerogative of the courts. They should first

адже вони мають застосовуватися, перш за все, представниками публічної адміністрації аби усіляко сприяти бізнесу та зменшувати кількість судових спорів.

of all be applied by public administration representatives to support business in every possible way and reduce the number of disputes going to court.

Обґрунтованість

Обґрунтованість прийнятого рішення має бути невід'ємною частиною справедливого та розсудливого правозастосування. Органи публічної адміністрації повинні завжди наводити переконливі аргументи в процесі прийняття рішень, а також вказувати причини відхилення контраргументів, які наводить бізнес.

Прийняте рішення не буде вважатись обґрунтованим, якщо його зміст обмежується лише цитуванням законодавства і не містить оцінки обставин, аргументів та мотивів, що були покладені в його основу адміністративним органом.

Справедливе правозастосування базується на поміркованості у прийнятті рішень. Органи виконавчої влади повинні враховувати всі обставини справи перед прийняттям будь-якого остаточного рішення та дій, оцінювати та порівнювати між собою можливі позитивні та негативні наслідки цим самим забезпечуючи дотримання розумного балансу між інтересами бізнесу, держави та суспільства.

Пропорційність

Рішення та дії органів публічної адміністрації, повинні бути співмірними до ситуації чи порушення, якщо таке допущено бізнесом. Зокрема, варто брати до уваги те чи призвело вчинене бізнесом порушення

Reasonableness

The reasonableness of the decision made should be an integral part of fair and prudent law application. Public administration bodies must always give convincing arguments in the decision-making process, as well as specify the reasons for rejecting counterarguments presented by businesses.

The adopted decision will not be considered reasonable if its content is limited to quoting legislation, and does not contain an assessment of the circumstances, arguments and motives on which the decision by the administrative body is based.

Fair enforcement is based on moderation in decision-making. Executive authorities must take into account all the circumstances of the case before taking any final decision and action, assess and compare possible positive and adverse consequences, thereby maintaining a reasonable balance between the interests of business, the state and society.

Proportionality

Decisions and actions of public administration bodies must be commensurate with the situation or violation, if such was committed by business. In particular, it is worth taking into account whether the violation of law committed by the business caused

законодавства до будь-яких реальних втрат для державного чи місцевого бюджету або будь-якої іншої шкоди.

Органи публічної адміністрації мають уникати застосування до бізнесу заходів відповідальності, якщо допущене порушення має технічний характер і в силу своєї малозначності не спричинило шкоду бюджету чи іншим охоронюваним законом інтересам.

У випадку коли орган публічної адміністрації обирає з кількох заходів впливу на бізнес перевага має бути надана найменш обтяжливому.

any real losses to the state or local budget or any other damages.

Public administration bodies should avoid applying liability measures to businesses, if the violation committed is of a technical nature and, due to its insignificance, did not cause damage to the budget or other legally protected interests.

In the event that a public administration body chooses from several enforcement measures on business, preference should be given to the least onerous ones.

Зрозумілість

Будь-яке рішення органів публічної адміністрації має бути викладене таким чином аби пересічна особа ознайомившись з ним могла щонайменше зрозуміти всі обставини справи; висновки до яких дійшов компетентний орган публічної адміністрації; зміст норм законодавства, які були застосовані; підстави застосування саме цих норм; підстави відхилення або врахування контраргументів особи стосовно якої прийнято правозастосовче рішення тощо.

Clarity

Any decision of public administration bodies must be presented in such a way that an ordinary person, after reading it, could at least understand all the circumstances of the case: conclusions made by the competent public administration body; the content of legislation applied; grounds for applying these norms; grounds for rejecting or taking into account counterarguments of an entity in respect of which the enforcement decision was taken, etc.

Безсторонність

У своїй щоденній діяльності органи публічної адміністрації мають керуватись принципами неупередженості та об'єктивності. Це означає, що органи публічної адміністрації зобов'язані діяти без будь-яких особистих уподобань чи бажання лише виконати планові показники; без зовнішнього впливу чи незаконного примусу керівництва або вказівок від правоохоронних органів.

Impartiality

In their daily activities, public administration bodies must be guided by impartiality and objectivity principles. It means that public administration bodies must act without any personal preferences or sole desire to achieve target indicators; without external influence or unlawful pressure from management or instructions from law enforcement bodies.

Public administration bodies must carefully

Органи публічної адміністрації мають ретельно встановлювати та розглядати всі відповідні фактичні та юридичні елементи справи, беручи до уваги не лише інтереси адміністрації, але й інтереси залучених у справу сторін, проявляючи цим належну обачність.

establish and consider all relevant factual and legal elements of the case, taking into account not only the interests of the administration, but also the interests of all parties involved in the case, thereby showing due care.

Прозорість та участь бізнесу у прийнятті рішення

Представникам бізнесу має бути забезпечена дійсна можливість участі в процесі напрацювання органами державної адміністрації важливих для них рішень з можливістю надавати власну аргументацію, яка у випадках де це доречно має бути розглянута та врахована.

Органи публічної адміністрації мають сприяти в отриманні бізнесом доступу до рішень та матеріалів на підставі яких вони були прийняті, якщо такі рішення стосуються інтересів бізнесу.

Transparency and business participation in decision-making

State authorities should provide business representatives with a real opportunity to participate in the process of shaping important decisions, enabling them to provide arguments to be considered and taken into account, where appropriate.

Public administration bodies should facilitate business access to information about decisions and the materials on which they were based, if such decisions concern business interests.

Своєчасність

Справедливе правозастосування передбачає своєчасне прийняття рішень без невинного зволікання. Іншими словами суть цього принципу полягає в тому, що "повільна адміністрація - це погана адміністрація". Зволікання з прийняттям остаточного рішення порушує принцип юридичної визначеності.

Timeliness

Fair application of law involves timely decision-making without undue delay. In other words, the essence of this principle is that "slow administration is poor administration". Delay in making a final decision violates the principle of legal certainty.

Ефективність

Ефективне правозастосування має забезпечувати ощадливе використання ресурсів та досягнення найкращих результатів, які могли б бути захищені органом виконавчої влади у разі оскарження його рішення у судовому порядку, враховуючи сформовані підходи у судовому правозастосуванні.

Юридична визначеність

Діяти наперекір сформованої практики національних судів, зокрема Верховного Суду - це пряме нехтування зазначених у цій Декларації принципів, що веде до приречення як держави, так і бізнесу на довготривалу адміністративну та судову тяганину.

Органи публічної адміністрації мають докладати зусиль аби зробити правозастосування передбачуваним для бізнесу.

Органи публічної адміністрації в процесі прийняття рішень мають зважати на можливі очікування бізнесу та усталену практику правовідносин в тій чи іншій сфері особливо коли мова йде про можливий ретроспективний вплив на права чи обов'язки.

Презумпція правомірності дій та вимог особи

Держава має забезпечувати захист прав бізнесу у відносинах з органами публічної адміністрації, оскільки від самого початку у відносинах з державою бізнес є слабкою та більш вразливою стороною.

Дії, рішення та вимоги бізнесу мають вважатись правомірними допоки не буде

Effectiveness

ty

Effective application of law should ensure economical use of resources and attainment of the best results that could be defended by the executive authority in the event of a court challenge, taking into account established approaches in the administration of justice.

Legal certain

Acting contrary to case-law established by national courts, particularly model case decisions of the Supreme Court, is a direct violation of the principles contained in this Declaration, which consigns both the state and business to long-lasting administrative and judicial litigation.

Public administration bodies should make every effort to make the application of laws predictable for business.

During the decision-making process, public administration bodies should take into account the legitimate expectations of business, as well as established legal and regulatory practices in a particular area, especially when it comes to a possible retrospective impact on rights or obligations.

Presumption of legality of a person's actions and claims

State authorities should ensure protection of business rights in relations with public administration bodies, since from the very beginning business is the weaker and more vulnerable party in relations with the state.

Actions, decisions and requirements of business should be considered legitimate, until proven otherwise in an appropriate manner in the course of the work of public administration bodies.

доведено інше відповідним чином під час діяльності органів публічної адміністрації.

Офіційність та якість даних

Органи публічної адміністрації мають докладати максимум зусиль для встановлення обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирали для цього документи та інші докази з власної ініціативи та власними силами.

Інформація, яка використовується у правозастосуванні органами публічної адміністрації має бути точна, актуальна та такою, що отримана в законний спосіб.

Documented decisions and data quality

Public administration bodies must make every effort to establish the circumstances relevant to the decision of the case and, if necessary, collect documents and other evidence for this purpose on their own initiative and drawing on their own resources.

Information used in enforcement by public administration bodies must be accurate, up-to-date, and legally obtained.

Дієве адміністративне оскарження

Органи публічної адміністрації повинні докладати дієвих зусиль для контролю якості правозастосування їх територіальними структурними підрозділами та всіляко сприяти бізнесу в процесі адміністративного оскарження.

Effective administrative appeal

Public administration bodies must make effective efforts to assess the quality of application of laws by their territorial structural subdivisions, and facilitate business in every way in availing itself of the administrative appeal process.

Практичне застосування принципів

Досить часто практичне застосування наведених вище принципів в конкретних випадках може виявитись непростим завданням, враховуючи складність та багатоманітність правовідносин, які можуть виникати між бізнесом та органами публічної адміністрації.

Practical application of principles

Quite often, practical application of the aforementioned principles in certain cases may prove to be a challenging task, given the complexity and diversity of legal relations that may arise between business and public administration bodies.

It is possible to achieve compliance with the principles declared in this Declaration by checking and evaluating the relevant decision of the public

Досягти дотримання проголошених в цій Декларації принципів можна, перевібивши та оцінивши відповідне рішення органу публічної адміністрації перед його прийняттям через призму відповідей на зазначені нижче питання

В основу наведеного нижче переліку покладено універсальні питання, які використовуються органами публічної адміністрації в країнах загального права відповідно настанов щодо прийняття управлінських рішень під назвою «Суддя за твоїми плечима» (англ. Judge over your shoulder).

Негативний характер відповідей на зазначені питання чи відсутність таких відповідей свідчатимуть про те, що рішення органу публічної адміністрації суперечить проголошеним в цій Декларації принципам та порушує права чи законні інтереси бізнесу, а відтак доцільність прийняття такого рішення має бути ретельним чином переглянута.

administration body before its adoption in the light of answers to the following questions.

The checklist below is based on universal questions used by public administration bodies in common law countries in accordance with guidelines for making administrative decisions called Judge Over Your Shoulder.

Negative answers to the questions below (or absence of any answers) will indicate that the decision of a public administration body contradicts the principles proclaimed in this Declaration and violates the rights or legitimate interests of business. The advisability of making such a decision should therefore be carefully reviewed.

Питання на які варто відповісти під час прийняття рішення

- 1. Звідки беруться мої повноваження ухвалювати відповідне рішення і які їх правові межі?*
- 2. Для яких цілей я можу використати ці повноваження?*
- 3. Які фактори мені слід враховувати під час прийняття рішення?*
- 4. Чи існує певна усталена адміністративна практика, як в межах*

Checklist for making decisions

- 1. Where does the power to make this decision come from and what are its legal limits?*
- 2. For what purposes can the power be exercised?*
- 3. What factors should I consider when making a decision?*
- 4. Is there any established administrative practice, both within and outside the*

- відповідного органу так і поза ним щодо здійснення таких повноважень?
- relevant authority, as to exercising such a power?*
5. Чи є у когось законні очікування стосовно того, як мають бути реалізовані повноваження?
 5. *Does anyone have a legitimate expectation as to how the power will be exercised?*
 6. Чи можу я прийняти це рішення або це має робити хтось інший
 6. *Can I make this decision or does someone else need to make it?*
 7. Чи буде моє рішення відповідати законодавству про права людини?
 7. *Will my decision be compliant with human rights law?*
 8. Чи відповідає моє рішення принципам адміністративної процедури?
 8. *Is my decision compliant with the administrative procedure principles?*
 9. Чи не буде моє рішення порушувати закріплені у законодавстві принципи чи суперечити меті відповідного законодавства?
 9. *Will my decision violate the principles enshrined in the legislation or contradict the purpose of the relevant legislation?*
 10. Чи є прямі або непрямі фінансові наслідки від рішення пропорційними вчиненому порушенню? Якщо ні, то чим обумовлена необхідність прийняття такого рішення?
 10. *Are there direct or indirect financial consequences of the decision proportional to the committed violation? If no, what is the reason for the need to make such a decision?*
 11. Чи повинні повноваження бути здійснені у певний спосіб, наприклад чи накладає законодавство процедурні умови або вимоги щодо їх реалізації?
 11. *Does the power have to be exercised in a particular way, e.g. does legislation impose procedural conditions or requirements on its use?*
 12. Чи достатньо я проконсультувався з юридичними радниками чи іншими експертами, якщо в цьому є потреба для конкретного випадку?
 12. *Have I consulted properly with legal advisors or other experts, if this is necessary for a particular case?*
 13. Чи буду я діяти справедливо по відношенню до осіб чиїх прав та інтересів стосується справа?
 13. *Will I be acting with procedural fairness towards the persons who will be affected?*

14. Чи можу я бути або виглядати упередженим?

14. *Could I be, or appear to be, biased?*

15. Чи взяв я до уваги необхідні міркування і чи є моє рішення обґрунтованим?

15. *Have I taken necessary considerations into account, and is my decision reasonable?*

16. Чи повинно рішення бути і чи є воно пропорційним?

16. *Does the decision need to be, and is it proportionate?*

17. Які можуть бути наслідки втручання суду в обраний мною підхід до правозастосування?

17. *What might be the consequences of court intervention in my chosen approach to application?*

18. Чи врахував я висновки Верховного Суду, які є обов'язковими під час застосування даної норми права або переважаючи практику національних судів у разі їх відсутності?

18. *Have I taken into consideration conclusions of the Supreme Court, which are binding when applying this legal provision, or, in their absence, the prevailing practice of national courts?*

Зазначена декларація є відкритою для доєднання всіма органами державної влади та місцевого самоврядування документом без будь-яких обмежень. Приєднуючись до даної Декларації, сторони, які її підписують виражають свою беззаперечну згоду на те аби заохочувати та усіяко підтримувати застосування проголошених в ній принципів.

The said Declaration is a document open for endorsement by all public authorities and local self-government authorities without any restrictions. By adhering to this Declaration, the parties who sign it express their agreement to encourage and support the application of principles proclaimed therein in every possible way.

Зі свого боку Рада бізнес-омбудсмена спираючись на власний багаторічний досвід та кращі міжнародні порівняльні практики буде усіяко підтримувати та надавати сприяння органам публічної адміністрації в практичному застосування принципів, які наведені в цій декларації.

For its part, the Business Ombudsman Council, relying on its own years of experience and best international comparative practices, will in every way support and assist public administration bodies in the practical application of principles set forth herein.

Бізнес-омбудсмен

Business Ombudsman

Роман ВАЦУК

Roman Waschuk

м. Київ “_” _____ 202_ рік

Kyiv “_” _____ 202_

*[... Перелік сторін, які доєднались до
декларації...]*

[... List of parties that signed the Declaration...]

...

...

м. Київ “_” _____ 202_ рік

Kyiv “_” _____ 202_