

ОБСЯГ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗАКОНІВ (КОДЕКСІВ) ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

Shkolyk A.M. The scope of legal regulation in general laws (codes) on administrative procedure.

The article deals with the universal tendency to the regulation of public administration's activities in general laws (codes) on administrative procedure. The approaches on a scope of legal regulation in such a laws (codes) of different countries are analyzed as well as soft law documents of the European institutions. Author has come to the conclusion that a model of a perspective Ukrainian general law (code) on administrative procedure must take into consideration forecast of it's effectiveness.

Key words: administrative procedure, systematization, codification, general law (code) on administrative procedure.

Школик

Андрій Михайлович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка

Прийняття ключового законодавчого акта у сфері адміністративного права в Україні – Закону (кодексу) про адміністративну процедуру в 2016 році у черговий раз було відкладено. Як наслідок, правове забезпечення діяльності публічної адміністрації нашої країни на сучасному етапі відстає не лише від адміністративно-процедурного законодавства переважної більшості держав-членів Європейського Союзу, але й держав, утворених на теренах Радянського Союзу.

З іншого боку, протягом минулого року з ініціативи Міністерства юстиції України було проведено кілька круглих столів та конференцій, безпосередньо присвячених обговоренню законопроекту про адміністративну процедуру. Незважаючи, та навіть у прямому зв'язку з недосягненням консенсусу щодо змісту цього законопроекту, актуальність названої тематики є надзвичайно високою. Варто відзначити, що далеко не у всіх наукових школах адміністративного права в Україні є достатнє розуміння предмету правового регулювання загального закону про адміністративну процедуру, не кажучи вже про політиків та публічних службовців. Строкатість поглядів українських адміністративістів щодо цього питання відображають наявні публікації, з яких праці В. Д. Астахова,

Т. О. Коломоець [1], І.О. Картузової, А.Ю. Осадчого [2], О.І. Миколенка [3], В.П. Тимощука [4] – безпосередньо присвячені адміністративній процедурі.

Основним питанням, яке досі дискутується в Україні та виникає в кожній державі при забезпеченні правової регламентації діяльності публічної адміністрації є ухвалення (або ж відмова від ухвалення) систематизованого законодавчого акта – загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, а також визначення обсягу питань, які будуть ним регулюватись.

Перелік зарубіжних країн, які до цього часу не систематизували в єдиному акті національне адміністративно-процедурне законодавство до цього часу залишається чималим та охоплює, зокрема, Великобританію, Францію, Російську Федерацію та Китайську Народну Республіку. На нашу думку, причину такого підходу варто шукати в історичних витоках формування правових систем цих держав. Інакше кажучи, у багатьох із названих країн (а також інших, що історично орієнтуються на їх право) сформувались усталені доктринальні (або ж політичні) підходи до правового регулювання адміністративної процедури. Крім того в законодавстві названих держав у цій сфері прийнято велику кількість нормативно-правових актів. Змінити чи скасувати таку сукупність актів складніше, ніж для держав, що лише формують власну правову систему та не мають такого масиву нормативно-правових актів.

Основною тенденцією розвитку адміністративно-процедурного законо-

давства у різних країнах світу протягом останніх майже ста років є розміщення адміністративно-процедурних норм у загальному законі (кодексі) і ця тенденція продовжує прогресувати. Станом на сьогодні ми не володіємо повною інформацією щодо усіх існуючих держав світу, але можемо однозначно стверджувати, що кількість держав, які систематизували законодавство про адміністративну процедуру постійно зростає. На Європейському континенті взагалі складно знайти країну, в якій не ухвалено загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, а у деяких чинною є їх друга або навіть третя редакція. Винятки є нечисленими і до них належить, наприклад, Румунія, право якої в силу історичних та мовних зв'язків об'єктивно тяжіє до французького. Однак, останніми роками, зважаючи на загальну тенденцію європеїзації, у румунській правовій доктрині чітко обґрунтовується доцільність прийняття загального закону про адміністративну процедуру [5] і його схвалення є лише питанням часу.

На інших континентах названа загальна тенденція також не викликає сумніву, наприклад, у Південній Америці загальні закони (кодекси) діють у Бразилії, Перу та Чилі. В Азії – у Японії, Південній Кореї, Тайвані та Казахстані. Привабливість аналізованої моделі свого часу обґрунтував професор Оксфордського університету Д. Галліган, визначив цілий ряд переваг ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру:

«1) адміністративно-процедурний кодекс вносить порядок і послідовність

у те, як адміністративні органи використовують свої повноваження. Порядок і послідовність, в свою чергу, служить ефективності та економності прийняття рішень;

2) перевагою кодексу є те, що не потрібно кожного разу розробляти процедури при появі нових адміністративних справ; замість цього кодекс формулює загальний, встановлений знаменник, що відповідає різноманітним видам адміністративних дій, який може бути модифіковано за необхідності;

3) адміністративно-процедурний кодекс встановлює мінімальні стандарти, які повинні дотримуватись у всіх сферах адміністрації. Адже ризик полягає в тому, що без єдиного кодексу процедури будуть сильно відрізнятись у залежності від контексту, при тому одні з них можуть перевищувати вимоги кодексу, інші ж будуть недостатніми;

4) адміністративно-процедурні кодекси містять загальні принципи, які повинні застосовуватись в практиці діяльності публічної адміністрації. Ці принципи є вказівкою для публічних службовців, а також стандартом, відносно якого може бути оцінено їх дії» [6, с. 287-288].

Названі аргументи є істотними та зумовлюють ухвалення національними парламентами різних країн загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру. Недоліки такого ухвалення пов'язані, передусім, із згаданою складністю імплементації законодавчих актів у сформовані правові системи та, відповідно, можливістю виникнення правових колізій з існуючими джерелами права,

що містять адміністративно-процедурні норми.

Інше питання, яке завжди виникає при ухваленні загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру, стосується предмета правового регулювання такого законодавчого акта. Інакше кажучи, в кожній країні розробники законопроекту повинні визначити обсяг питань, які будуть регламентуватись у загальному законі (кодексі). Як показує порівняльно-правовий аналіз прийнятих актів, розробники переважно орієнтуються на аналогічні закони у державах, в яких загальні закони (кодекси) діють достатньо ефективно. Наважимося стверджувати, що найбільше вплинули на різні моделі аналізованого нами законодавчого акта:

– Закон про адміністративну процедуру Австрії 1925 року;

– Акт про адміністративну процедуру Сполучених Штатів Америки 1946 року;

– Закон про адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччини 1977 року.

До цього необхідно додати, що протягом останнього десятиріччя активізувалась діяльність європейських міждержавних інституцій і, передусім, Ради Європи та Європейського Союзу з вироблення єдиних стандартів правового забезпечення адміністративних процедур. Серед найважливіших документів у цьому напрямі наведемо:

– Рекомендацію CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року державам-членам щодо доброго (належного) адміністрування (*on good administration*) [7].

– Резолюцію Європейського Парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі [8].

Останній документ взагалі передбачає перспективу прийняття європейського законодавства про адміністративну процедуру, яке б могло зміцнити «спонтанну конвергенцію національного адміністративного права щодо загальних принципів провадження та основоположних прав громадян у відносинах з адміністрацією і таким чином зміцнити процес інтеграції» [8]. Не викликає сумніву, що названі документи впливають не лише на правотворчість і правозастосування у державах-членах Європейського Союзу та Ради Європи, але й у інших країнах.

Поряд з цим, існуючі відмінності змісту та обсягу правового регулювання у законодавчих актах зарубіжних держав об'єктивно зумовлені як різними правовими традиціями, так і періодичними новелізаціями, спрямованими на удосконалення адміністративно-процедурних норм. Узагальнюючи ці відмінності, їх можна класифікувати за наступними критеріями:

1) сферами публічного адміністрування, на які поширюється (або не поширюється) загальний закон (кодекс);

2) формами (інструментами) діяльності публічної адміністрації, які регламентуються загальним законом (кодексом);

3) стадіями адміністративної процедури, що охоплюються в загальному законі (кодексі);

4) включенням до загального закону (кодексу) окремих питань правового забезпечення внутрішньо-адміністративних процедур;

5) територіальною юрисдикцією органів публічної адміністрації, на яку поширюються норми загального закону (кодексу);

6) деталізованістю правового регулювання, що загалом можна прослідкувати за кількістю статей (параграфів) і, відповідно, адміністративно-процедурних норм у загальному законі (кодексі).

Для повнішого розуміння змісту названих підходів розглянемо кожен із названих пунктів детальніше.

1. В державах, де існує загальний закон (кодекс) про адміністративні процедури, усе ж залишається окреме правове регулювання у певних сферах функціонування публічної адміністрації. Найтипівішим винятком у цьому контексті є процедура, що застосовується податковими службами. Наприклад, у статті 3 польського Кодексу адміністративного провадження зазначено, що його приписи не поширюються на провадження у справах, врегульованих законом під назвою «Податкова ординація», який у свою чергу «нормує податкове провадження, податковий контроль та дії з перевірок» [9, с. 18; с. 229]. Крім того, загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру в деяких країнах не застосовуються у справах соціального забезпечення, сферах функціонування дипломатичних та митних служб. Звичайно, важливо, щоб кількість винятків не перевищувала кількість сфер, на які поширюється загальний закон (кодекс).

Таким чином адміністративно-процедурне право у державах з кодифікованими актами складається з двох груп норм: загальних і спеціальних. Їх співвідношення та пріоритет застосування однієї чи другої групи є однією із важливих проблем практики діяльності органів публічної адміністрації.

Сформувалось два способи вирішення цього питання на законодавчому рівні. Більш поширеним є спосіб, що базується на відомому принципі римського права *lex specialis derogat generalis*, за яким загальні адміністративно-процедурні норми кодексу повинні застосовуватись у тому випадку, якщо дане питання не регулюється спеціальними процедурними нормами. В цій моделі у випадках можливих колізій необхідно застосовувати процедурні норми, які містяться в спеціальних законодавчих актах, що поширюються на певну сферу функціонування публічної адміністрації.

До цього додамо, що і в названій вище Резолюції Європейського Парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі передбачено, що загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яка застосовується як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Крім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених в межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, чим гарантії передбачені

в загальному акті про адміністративну процедуру [8].

Другий спосіб, навпаки, базується на принципі першочерговості дії загальних процедурних норм загального закону (кодексу), які застосовуються у всіх належних до його компетенції справах. Спеціальні процедурні норми тільки тоді можуть відрізнитись від положень загального кодексу, якщо це передбачено самим кодексом. Таке положення передбачене, зокрема, в іспанському законі «Про загальний юридичний статус публічної адміністрації та адміністративну процедуру» [10, с. 62].

2. У залежності від форм (інструментів) діяльності публічної адміністрації наповнення загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру відрізняється наступним чином.

Перша, базована на первинному австрійському законі модель (яку адаптували переважна більшість держав колишньої Австро-Угорської імперії, тобто, Центральної та Південно-Східної Європи) передбачає регулювання процедури прийняття лише індивідуальних рішень публічної адміністрації (які в Австрії називають *bescheid*, а в інших – адміністративний акт або ж рішення відповідною мовою).

Друга, ґрунтована на німецькому законі модель, не обмежується процедурою прийняття адміністративного акта та регламентує також:

- особливий вид адміністративного акта – загальне розпорядження;
- укладення адміністративними органами публічно-правових договорів

(які у французькій правовій доктрині називають адміністративними).

Врегульоване у німецькому законі загальне розпорядження за змістом займає проміжне становище між індивідуальним адміністративним актом та нормативним актом, що приймається публічною адміністрацією, незважаючи на формальне віднесення у законі до першого. Відповідно до параграфу 35 німецького Закону про адміністративну процедуру «під загальним розпорядженням розуміється адміністративний акт, спрямований на коло осіб, що визначені або можуть бути визначені за загальними ознаками чи який стосується публічно-правової якості речі або її використання суспільством» [11, с. 206].

Третя, первинно застосована в американському Акті про адміністративну процедуру модель, передбачає правове регулювання в загальному законі (кодексі) не лише індивідуальних рішень публічної адміністрації, але й нормативних актів. Параграфи 553–559 названого законодавчого акта регламентують порядок творення правил (rules) [11, с. 431–438] адміністративними агентствами.

У континентальній правовій системі регламентація і порядку прийняття нормативних актів загальними законами (кодексами) про адміністративну процедуру також не є поодиноким випадком. Зокрема, доцільно згадати розділ 3 Акта з загального адміністративного права Королівства Нідерланди, який регулює процедуру розробки та прийняття публічною адміністрацією розпоряджень. Як передбачає стаття 3:1 цього до-

кумента, розпорядження, що містять загальнообов'язкові норми застосовують лише у випадках, якщо вони сумісні з характером розпоряджень [11, с. 268]. Інакше кажучи, мова йде про обмежене, але поширення нідерландського закону на процедуру прийняття нормативних актів публічної адміністрації.

Естонський Закон про адміністративну процедуру 2001 року чіткіше регламентує не лише порядок прийняття індивідуальних адміністративних актів, але й нормативних. Стаття 2 цього закону містить визначення адміністративної процедури як діяльності адміністративного органу під час видання постанов чи адміністративних актів, під час вчинення заходів або під час укладення публічно-правових договорів. Стаття 88 естонського Закону містить дефініцію постанови як правового акту, що видає адміністративний орган з метою регулювання невизначеної кількості випадків [11, с. 352, 382].

До зазначених прикладів доцільно додати, що у Додатку до згаданої вище Рекомендації СМ/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року державам-членам щодо доброго (належного) адміністрування стандарти адміністративної процедури викладені спільно для усіх адміністративних рішень, під якими у цьому документі розуміють «регуляторні чи нерегуляторні рішення, прийняті публічними органами при здійсненні публічної влади» [7]. Іншими словами, зазначений документ *soft law* у черговий раз підтверджує можливість правового регулювання в єдиному законі (кодексі)

порядку прийняття не лише індивідуальних, але й нормативних актів публічної адміністрації.

3. В залежності від стадії адміністративних процедур спільним знаменником у загальних законах (кодексах) є регламентація процедури прийняття адміністративних актів. Щодо інших стадій, як завжди спостерігаємо відмінності у підходах законодавців окремих країн.

Оскарження адміністративного акта до вищого органу публічної адміністрації загалом носить факультативний характер, однак у разі виникнення публічно-правового спору в законодавстві переважної більшості країн є *обов'язковою стадією* перед поданням позову до суду. Крім того, на цій стадії адміністративна процедура перетворюється з безспірної в спірну.

З огляду на наведене, німецький законодавець вважав за доцільне розмістити норми про адміністративне оскарження (під назвою «попереднє провадження») не в Законі про адміністративну процедуру, а у Федеральному Положенні про адміністративні суди. Таке врегулювання є винятком з правила: в переважній більшості загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру ця стадія міститься в основному тексті.

Німецький підхід підкреслює близькість адміністративно-процедурних (регулюючих діяльність публічної адміністрації) та адміністративно-процесуальних (регулюючих діяльність адміністративних судів) норм, хоча й достатньо чітко їх розмежовує. Подібний підхід застосовується і в юридичній освіті інших

країн при викладанні права адміністративної процедури та адміністративного процесу. Наприклад, в університетах Польщі викладається річний курс «Адміністративне та судово-адміністративне провадження» (*postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*) окремо від матеріального адміністративного права.

Остання обов'язкова стадія адміністративної процедури – виконання адміністративних актів (добровільне та примусове) за австрійським прикладом переважно регламентується в окремих законодавчих актах. Зокрема, в Польщі з 1966 року діє Закон про виконавче провадження в адміністрації [12].

Однак у загальних законах (кодексах) про адміністративну процедуру деяких країн питання виконання рішень публічної адміністрації частково, але регулюються. Наприклад, Акт про загальну адміністративну процедуру Хорватії містить ряд норм про примусове виконання, за винятком правил застосування штрафних санкцій, які все-таки регламентуються спеціальним законом [13, с. 103].

4. Як було зазначено в класифікації, у деяких законодавчих актах зарубіжних країн, що регулюють зовнішню адміністративну процедуру, включаються також окремі приписи щодо правового забезпечення внутрішньо-адміністративних процедур організаційно-правового характеру. У цьому контексті наведемо кілька прикладів:

– хорватський закон регламентує особливості процедури розгляду адміністративної справи колективним органом [13, с. 90];

– іспанський закон закріплює деякі правила створення та реорганізації адміністративних органів;

– польський кодекс регулює провадження у справах вирішення компетенційних спорів між різними органами публічної адміністрації [9].

Названі приклади зумовлені безпосередньою пов'язаністю окремих внутрішньо-адміністративних процедур із зовнішніми та, відповідно, доцільністю їх врегулювання в єдиному законі (кодексі).

5. В унітарних державах загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру застосовуються на території усєї країни, як щодо органів державної виконавчої влади, так і місцевого (територіального самоврядування). У федеративних державах такі законодавчі акти приймаються первинно на загальнодержавному рівні, а потім, із незначними змінами – на рівні суб'єктів федерації. У більшості випадків (зокрема, у Швейцарії та Сполучених Штатах Америки) норми загальнодержавних законів (кодексів) застосовуються до федеральних органів виконавчої влади, а земельні (штатів) – до відповідних територіальних органів публічної адміністрації.

6. Деталізованість правового регулювання у загальних законах (кодексах) про адміністративні процедури зумовлена як традиціями законодавчої техніки у певній державі, так і доцільністю звуження або розширення сфери адміністративного розсуду службовців публічної адміністрації в конкретній країні.

Дещо узагальнюючи зазначимо, що країнам із усталеними правовими

традиціями в суспільстві та державі виправданим буде й менш деталізоване адміністративно-процедурне регулювання. З іншого боку, посттоталітарним державам просто необхідна детальна регламентація адміністративних процедур, яка об'єктивно зменшує можливості зловживання адміністративним розсудом. На приклад, шведський загальний закон про адміністративну процедуру містить лише 33 статті, а хорватський – майже 300. Хоча, як завжди, тут можуть бути винятки: достатньо об'ємні законодавчі акти є також і в країнах з відносно високою правовою культурою суспільства та публічних службовців.

Завершуючи цей короткий огляд основних підходів до правового регулювання адміністративних процедур, приходимо до наступних висновків.

По-перше, законодавче регулювання адміністративних процедур у країнах світу є порівняно новим. На відміну від приватного права, яке зазнавало кодифікації ще з часів Давнього Риму, систематизовані законодавчі акти про адміністративну процедуру приймаються в різних державах лише неповних сто років. З іншого боку, належне правове забезпечення адміністративної процедури стає однією з передумов розвитку сучасних держав як один із вагомих стандартів доброго (належного) врядування (good governance). Відповідно, джерела права, що містять адміністративно-процедурні норми, набувають щораз більшого поширення.

По-друге, незважаючи на відмінності у підходах, які спостерігаємо у праві різних держав, основною

тенденцією є вироблення спільних стандартів правового регулювання адміністративної процедури. Ця тенденція чітко проявляється, передусім, на Європейському континенті, але без сумніву поширюється на інші регіони нашої планети. Підтвердженням цієї тези є постійне поповнення кола держав, що ухвалили загальні закони (кодекси) про адміністративні процедури.

По-третє, визначення обсягу правового регулювання майбутнього закону (кодексу) України про адміністративну процедуру повинно враховувати як досвід окремих зарубіжних держав за названими вище критеріями, так і загальноєвропейські тенденції розвитку стандартів адміністративної процедури. При тому вибір того чи іншого варіанта повинен бути належно обґрунтований із врахуванням прогнозу його майбутньої дієвості у практичній діяльності публічної адміністрації нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Т. О. Коломоєць, Д. С. Астахов Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. – Запоріжжя: ЗНУ, 2011. – 228 с.
2. І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична література, 2008. – 288 с.
3. О. І. Миколенко. Теорія адміністративно-процедурного права: монографія. – Харків: Бурун книга, 2010. – 336 с.
4. В. П. Тимошук Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. – Київ: Конус-Ю. – 296 с.
5. Balan E., Troanta Rebeles T. R. General principles of the administrative procedure. The Romanian perspective. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/362/352>
6. Галлиган Д., Полянський В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. – 410 с.
7. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>
8. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA\(2013\)0004_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf)
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa / Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. – Warszawa-Bielsko-Biała: ParkPrawo, 2010.
10. Марку Ж. Административные акты процедуры России и других государств Европы / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – 320 с.
11. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
12. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. – Warszawa-Bielsko-Biała: ParkPrawo, 2010.
13. Djerdja Dario Administrative Law in Croatia / Administrative Law in the Balkans, edit. by Roberto Scarciglia. – Trieste: Cedam, 2012. – 185 с.

Школик А. М. Обсяг правового регулювання загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру

В статті висвітлюється загальносвітова тенденція до регулювання діяльності публічної адміністрації в загальних законах (кодексах) про адміністративну процедуру. Аналізуються застосовані в окремих державах підходи до обсягу правового регулювання таких законів (кодексів), а також документи м'якого права європейських інституцій. Автор приходить до висновку необхідності обґрунтування моделі загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру в Україні з врахуванням прогнозу його майбутньої дієвості.

Ключові слова: адміністративна процедура, систематизація, кодифікація, загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру

Школык А. М. Объем правового регулирования общих законов (кодексов) об административной процедуре.

В статье освещается общемировая тенденция регулирования деятельности публичной администрации общими законами (кодексами) об административной процедуре. Анализируются примененные в отдельных государствах подходы к объему правового регулирования таких законов (кодексов), а также документы мягкого права европейских институций. Автор приходит к выводу о необходимости обоснования модели общего закона (кодекса) об административной процедуре Украины с учетом прогноза его будущей действенности.

Ключевые слова: административная процедура, систематизация, кодификация, общий закон (кодекс) об административной процедуре.