



Андрій Школик

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка
(м. Львів, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8215-2715>
a.shkolyk@gmail.com

УДК 342.9

КОНЦЕПЦІЯ ЗАГАЛЬНОГО ЗАКОНУ (КОДЕКСУ) ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

АНОТАЦІЯ. Проект основоположного акта адміністративного законодавства – закону про адміністративну процедуру (первинно – Адміністративно-процедурного кодексу) вкотре доопрацьовується перед поданням на розгляд Верховної Ради України. Пострадянська відсутність в Україні традиції законодавчого регулювання порядку прийняття рішень і вчинення дій органами виконавчої влади та місцевого самоврядування зумовлює неналежне сприйняття чималою частиною політиків, публічних службовців, юристів-практиків та науковців самої ідеї загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру. Крім того, основоположні аспекти концепції законопроекту було обговорено лише на кількох наукових заходах і вони не стали предметом ширшої дискусії.

Метою статті є висвітлення концептуальних аспектів майбутнього загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру та залучення ширшого кола науковців, політиків, публічних службовців і юристів-практиків до обговорення його дискусійних моментів.

Переваги ухвалення в Україні загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру загалом перевищують можливі недоліки. Подібність багатьох його норм до судових процесуальних кодексів зумовлена віднесенням до предмета правового регулювання також і спірних (конфліктних) проваджень. У більшості адміністративних проваджень до певного моменту не виникає правового спору та доцільності застосування усього арсеналу юридичних засобів процесуального характеру. У цьому контексті законопроект повинен чіткіше розмежувати спрощене адміністративне провадження для вирішення нескладних і неспірних справ та повне провадження, що дійсно нагадуватиме судовий процес.

Майбутній закон (кодекс) про адміністративну процедуру має бути дійсно загальним, тобто поширювати свою дію практично на всі сфери публічного адміністрування. Кожен виняток із цього правила (за наявності таких) та відповідне регулювання адміністративної процедури у спеціальному законодавчому акті повинно бути детально обґрунтовано, проте відмінності відповідних норм не мають бути надмірними.

© Андрій Школик, 2018

Андрій Школик

Термінологію законопроекту варто ще раз переглянути. Передусім це стосується основного поняття “адміністративний акт”, який пропонується використовувати у ширшому доктринальному значенні, а не лише як індивідуальне рішення відповідного суб’єкта публічного адміністрування.

Ключові слова: адміністративна процедура; законопроект; концепція; адміністративний акт; рішення.

Розробка та доопрацювання в Україні проекту загального закону про адміністративну процедуру, який називався у попередній редакції Адміністративно-процедурним кодексом, триває вже майже двадцять років. На початку 2018 р. Міністерством юстиції України було створено чергову робочу групу з розробки цього законопроекту. Поновлення нормотворчої діяльності у цьому напрямі було зумовлено, зокрема, необхідністю виконання положень Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки. У цьому програмно-політичному документі чітко зазначено, що ‘пріоритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур і адміністративних послуг є прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами’¹.

Протягом останніх двох років відчутно збільшилася кількість наукових виступів та публікацій, присвячених тим або іншим аспектам адміністративної процедури. Зокрема, теоретично-правові основи цього правового інституту висвітлили на конференціях (круглих столах) та у відповідних публікаціях О. Андрійко², І. Бойко³, С. Стеценко⁴, принципи адміністративної процедури – А. Пухтецька⁵, О. Соловійова⁶, процедуру в окремих сферах публічного адміністрування – Т. Коломоєць⁷,

¹ Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.

² О. Андрійко, ‘Адміністративні процедури як інститут адміністративного права’ в *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: I міжнародна науково-практична конференція* (Верховний Суд України, Київ, липень 2018).

³ І. Бойко, ‘Базові категорії права адміністративних процедур’ в *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: круглий стіл* (Нац. акад. прав. наук України, Нац. юрид. унів. ім. Я. Мудрого, Харків, вересень 2017) <http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf> дата звернення 3 Грудень 2018.

⁴ С. Стеценко, ‘Адміністративні процедури: поняття, ознаки, класифікація’ в *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: I міжнародна науково-практична конференція* (Верховний Суд України, Київ, липень 2018).

⁵ А. Пухтецька, *Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування* (Панов 2016) 295-327.

⁶ О. Соловійова, ‘Принципи адміністративної процедури’ в *Адміністративна процедура: конспект лекцій* (Право 2017) 19-33.

⁷ Т. Коломоєць, ‘Ліцензування та сертифікація у сфері вищої освіти в Україні як адміністративні процедури: актуальні питання нормативної регламентації та практики здійснення’ в *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: круглий стіл* (Нац. акад. прав. наук України, Нац. юрид. унів. ім. Я. Мудрого, Харків, вересень 2017) <http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf> дата звернення 3 Грудень 2018.

О. Зима⁸, О. Юшкевич⁹. Одній з головних категорій закону (кодексу) про адміністративну процедуру – адміністративному акту, що свого часу в Україні досліджувалася В. Тимощуком¹⁰, у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка було навіть присвячено тематичну конференцію¹¹.

Однак концептуальні аспекти цього законопроекту досі не стали предметом поглибленої наукової дискусії та аналізу серед вітчизняних адміністративістів. Наприклад, щодо одного з основоположних питань, структури майбутнього закону (кодексу) про адміністративну процедуру сформулювала свою позицію Л. Коваленко¹², але цього навряд чи достатньо. Окремого документа під назвою “Концепція проекту Закону України ‘Про адміністративну процедуру’” також не було запропоновано для обговорення серед науковців і практиків. Звичайно, що основні підходи у цьому контексті наявні у пояснювальних записках до попередніх законопроектів, проте ними користується надто вузьке коло фахівців.

Метою дослідження є висвітлення концептуальних аспектів майбутнього загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру та залучення ширшого кола науковців, політиків і публічних службовців до обговорення його дискусійних моментів.

Аналіз розпочнемо з розуміння поняття і структури концепції законопроекту в українській загальній теорії права та чинних нормативно-правових актах.

На думку Н. Червінської, концепція законопроекту – це письмовий документ, у якому надано наукове обґрунтування основних положень майбутнього проекту й відображено задум законодавця щодо наявної суспільно значущої проблеми, яка потребує законодавчого регулювання й включає в себе мету закону – рішення відповідної суспільно значущої проблеми, а також обґрунтовані способи досягнення цієї мети¹³. Основним у цій дефініції вважаємо словосполучення “наукове обґрунтування

⁸ О Зима, ‘Адміністративна процедура в митній сфері’ в *Адміністративна процедура: конспект лекцій* (Право 2017) 126-130.

⁹ О Юшкевич, ‘Адміністративні процедури будівництва об’єктів містобудівної діяльності’ в *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: круглий стіл* (Нац. акад. прав. наук України, Нац. юрид. унів. ім. Я. Мудрого, Харків, вересень 2017) <http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf> дата звернення 3 Грудень 2018.

¹⁰ В Тимошук, *Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії* (Конус-Ю 2010).

¹¹ В Бевзенко (ред), *Адміністративний акт: теорія та практика: II Міжнародна науково-практична конференція* (Київ, жовтень 2017) (Дакор 2018).

¹² Л Коваленко, ‘Прийняття закону України “Про адміністративну процедуру” як ефективний спосіб захисту прав, свобод чи інтересів фізичних чи юридичних осіб’ в *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: круглий стіл* (Нац. акад. прав. наук України, Нац. юрид. унів. ім. Я. Мудрого, Харків, вересень 2017) <http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf> дата звернення 3 Грудень 2018.

¹³ Н Червінська, ‘Концепція законопроекту та її значення для підвищення якості законів’ (2014) 74 *Актуальні проблеми держави і права* 58.

Андрій Школик

основних положень”, беручи за основу, яке будемо далі висвітлювати як предмет нашого дослідження.

Відповідно до параграфів 56–57 чинного Регламенту Кабінету Міністрів України, концепція закону повинна містити такі розділи:

- проблема, яка потребує розв’язання;
- мета і строки реалізації концепції;
- шляхи і способи розв’язання проблеми;
- очікувані результати;
- обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів¹⁴.

Третій названий розділ (шляхи і способи) не випадково тут викладено у множині, що передбачає доцільність обговорення різних варіантів вирішення проблеми у майбутньому законі.

Наприкінці 2000-х років концепції законів (кодексів) доволі часто розроблялися та схвалювалися розпорядженнями відповідних урядів України. У частині адміністративно-правового регулювання такі документи завершувались як прийняттям Верховною Радою України відповідного законодавчого акта (наприклад, концепції проектів законів України “Про доступ до інформації”¹⁵ та “Про адміністративні послуги”¹⁶), так і без такого результату (концепція Містобудівного кодексу України¹⁷, яку, щоправда, фактично було модифіковано й прийнято на її основі достатньо прогресивний Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності”¹⁸).

Тому цілком логічною була б розробка та обговорення концепції закону (кодексу) про адміністративну процедуру, адже його сфера дії порівняно із зазначеними вище законами є значно ширшою. Однак важливішим, на нашу думку, є не тільки підготовка і формальне схвалення політичного документа під назвою концепція закону чи кодексу, а ґрунтовне експертне обговорення її основних положень із наведенням аргументів на користь того чи іншого варіанта майбутнього правового регулювання.

У цій статті лише побіжно зупинимося на першому елементі будь-якої концепції закону: проблемі, що потребує розв’язання, а інакше кажучи – обґрунтуванні доцільності ухвалення загального закону (кодексу)

¹⁴ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*, 2007. № 54. Ст. 2180.

¹⁵ Про доступ до інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 03.12.2018).

¹⁶ Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 03.12.2018).

¹⁷ Концепція Містобудівного кодексу України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 536-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/536-2007-%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).

¹⁸ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 03.12.2018).

про адміністративну процедуру. Цьому питанню протягом останнього десятиріччя було присвячено чималу кількість публікацій, включаючи авторські¹⁹. Коротко формулюючи, кількість переваг ухвалення загального закону (кодексу) перевищує можливі негативні наслідки, звичайно, за умови ухвалення виваженого кінцевого тексту та наявності чіткого плану його впровадження у практику публічного адміністрування. Дещо конкретизуючи, серед переваг ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру назвемо:

- введення діяльності суб'єктів публічного адміністрування у чіткі законодавчі межі (станом на сьогодні порядок здійснення цієї діяльності регламентується переважно підзаконними нормативно-правовими актами, а також законами з різним ступенем вмісту адміністративно-процедурних норм);

- ліквідація прогалин у правовому регулюванні діяльності суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, відсутність належної регламентації відкликання та скасування адміністративних актів, що призводить до неоднозначної судової практики);

- усунення необґрунтованих розбіжностей правового регулювання діяльності різних суб'єктів публічного адміністрування і систематизація адміністративно-процедурного законодавства, що дасть змогу громадянам та суб'єктам господарювання краще розуміти алгоритми діяльності представників виконавчої влади і місцевого самоврядування та ефективніше реалізовувати свої права, свободи й законні інтереси.

Далі сконцентруємо наш виклад на основоположних (концептуальних) положеннях, до яких віднесемо:

- загальну спрямованість правового регулювання;
- ключові терміни;
- сферу дії майбутнього закону (кодексу);
- структуру майбутнього закону (кодексу).

Розпочнемо цей огляд із питання, яке найчастіше ставилося у зауваженнях від представників різних органів публічної влади в результаті обговорення проекту Закону України “Про адміністративну процедуру” в 2015 р.²⁰. Достатньо повторюване зауваження зводилося до того, що законопроект запроваджує правила, подібні до наявних у судовому процесі, й може ускладнити діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

¹⁹ А Школик, ‘Предмет правового регулювання Адміністративно-процедурного кодексу’ (2010) 50 Вісник Львів. унів. Серія юридична 147-152; А Школик, ‘Адміністративно-процедурне законодавство України на етапі становлення’ (2015) 9 Адміністративне право и процесс 64-7; А Школик, ‘Кодифікація законодавства про адміністративну процедуру як загальноєвропейська тенденція’ (2016) 7 Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze / Wrocławсько-Львівський юридичний збірник 153-166; А Школик, ‘Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація’ (2017) 5 Lex portus 30-40.

²⁰ Проект Закону України “Про адміністративну процедуру” (Міністерство юстиції України) <<http://old.minjust.gov.ua/discuss>> дата звернення 3 Грудень 2018.

Андрій Школик

Це питання розіб'ємо на дві складові: чи передбачає проект закону (кодексу) про адміністративну процедуру юридичні норми, звично наявні у судових процесуальних кодексах, і чи ускладнюється таким чином порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування порівняно з чинним правовим регулюванням?

Відповідаючи на перше підпитання, зазначимо, що структура загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру справді нагадує побудову практично кожного судового процесуального кодексу, а у змісті законопроекту знайдемо норми про доказування, строки та інші інститути, які в українських юристів традиційно асоціюються із порядком розгляду справ судами. Така спільність між адміністративною процедурою та судовим процесом обґрунтовується тим, що загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру регулюватиме, зокрема, і спірні (конфліктні) адміністративні провадження. Наприклад, справи щодо видачі дозволу на будівництво за участю кількох приватних осіб із різними юридичними інтересами, які потребують повноцінного розгляду судового типу, а також стадію оскарження рішення до вищого адміністративного органу.

Інша річ, що у більшості проваджень, регламентованих аналізованим законом (кодексом), об'єктивно не виникатиме правового спору. Правове регулювання таких проваджень буде спрощеним і тут не буде необхідності застосовувати увесь арсенал юридичних засобів процесуального характеру. У цьому контексті законопроект повинен чітко розмежувати *спрощене* адміністративне провадження для вирішення нескладних та неспірних справ і *повне* провадження, що дійсно нагадуватиме судовий процес.

Впровадження зазначеного розмежування у текст закону (кодексу) про адміністративну процедуру допоможе відповісти на друге наше підпитання щодо загрози ускладнення правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Спрямованість законопроекту на переважне застосування спрощеного провадження дасть змогу відкинути цей закид. До цього додамо, що метою загального закону (кодексу) є утвердження і реалізація прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які з його ухваленням отримають додаткові гарантії такої реалізації, а не ускладнення процедури. Стосовно ж повного адміністративного провадження із проведенням слухання судового типу, що буде застосовуватися за наявності чи навіть можливості виникнення правового спору, його детальну правову регламентацію із застосуванням класичних процесуальних механізмів вважаємо цілком виправданою.

www.pravoua.com.ua

У частині співвідношення законодавства про адміністративну процедуру та судовий процес також виникає термінологічна проблема, яку необхідно вирішити задля уникнення майбутніх непорозумінь у правозастосуванні. У статті 4 чинної редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) міститься дефініція “адміністративна справа” – ‘переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір’, що розглядається і вирішується адміністративним судом²¹. У законопроекті про адміністративну процедуру також об’єктивно застосовується цей термін, але в іншому розумінні: справи, що розглядаються і вирішуються адміністративним органом. Тому варто законодавчо відмежувати справи, що розглядаються та вирішуються суб’єктами публічного адміністрування та адміністративними судами, інакше кажучи – *stricto sensu* адміністративними та судово-адміністративними справами. На нашу думку, понятійну заміну тут доцільно внести до КАС України, а не до майбутнього закону (кодексу) про адміністративну процедуру.

Згадка про новий для сучасного українського законодавства термін “адміністративний орган” зумовлює логічний перехід до другого концептуального питання про суб’єктів права, діяльність яких регламентуватиметься загальним законом (кодексом) про адміністративну процедуру. У законопроекті до адміністративних органів віднесено три групи суб’єктів:

- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- інші суб’єкти, які відповідно до закону уповноважені здійснювати владні управлінські функції.

Таке пропонуване визначення адміністративного органу дуже нагадує закріплену КАС України дефініцію суб’єкта владних повноважень, але є вужчою, оскільки не охоплює державних органів, що не належать до виконавчої влади.

Віднесення другої групи – органів місцевого самоврядування до адміністративних органів та, відповідно, поширення на них дії загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру може декого заскочити, особливо прихильників “громадівської” теорії місцевого самоврядування, зненацька. Адже йдеться про те, щоб діяльність не лише органів державної виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування (як виконавчих, так і представницьких) регулювалася адміністративно-процедурним законодавством. В обґрунтування такого підходу передусім

²¹ Кодекс адміністративного судочинства України: в ред. від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.

Андрій Школик

процитуємо класика українського адміністративного права, який ґрунтовно опрацював теорію місцевого самоврядування, Ю. Панейка: ‘Між адміністрацією правління і самоврядною адміністрацією немає жодної істотної різниці щодо якості полагоджуваних справ’²². Тобто сутність зовнішньо спрямованої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є аналогічною і в сучасній термінології об’єднана в назву “публічне адміністрування”, а лише незначну частину такої діяльності можна віднести до місцевої політики.

Крім того, якщо проаналізувати зміст рішень будь-якої місцевої ради як представницького органу публічної влади, то впадає у вічі, що переважна їх більшість є індивідуальними адміністративними актами, якими визначаються права та обов’язки фізичних чи юридичних осіб. З огляду на зазначене, не вважаємо віднесення усіх органів місцевого самоврядування до адміністративних органів дискусійним аспектом законопроекту. Єдиним важливим моментом, що потребує обговорення і можливого включення до аналізованого проекту закону (кодексу) про адміністративну процедуру, є колегіальний порядок прийняття рішень місцевими радами та багатьма їх виконавчими органами, який варто окремо виписати з огляду на чисельність суб’єктів, що сюди належать. До речі, пропозиції з цього приводу кілька років тому висловлювалися під час опрацювання чергового варіанта законопроекту Д. Лук’янцем, але поки що безрезультатно. Як додатковий аргумент додамо, що норми про особливості прийняття рішень колективними органами містяться у низці загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру держав – членів Європейського Союзу (далі – ЄС) і, зокрема, у шведському, іспанському та хорватському.

Крім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, загальний закон (кодекс) поширюватиме свою дію на третю групу – інших суб’єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати владні управлінські функції. Знову ж таки, це формулювання є подібним до визначеного КАС України поняття суб’єкта владних повноважень. Однак у чинному Кодексі вжито дещо уточнене формулювання: ‘...інший суб’єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг’²³. Коректність обох формулювань (зокрема, в частині поняття управлінських функцій), без сумніву, є предметом довшої дискусії, якої не будемо починати з огляду на обмежений обсяг статті. У будь-якому разі, якщо держава де-

www.pravoua.com.ua

²² Ю Панейко, *Теоретичні основи самоврядування* (Українська вільна академія наук в Німеччині 1963) 88.

²³ Кодекс адміністративного судочинства України (н 21).

легуватиме виконання своїх повноважень у сфері публічного адміністрування суб'єктам приватного сектора, на них поширюватиметься загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру.

Наступним концептуальним питанням аналізованого законопроекту є сфери публічного адміністрування, на які він буде поширюватися. Щоб вважатися справді загальним законом (кодексом), необхідним є його поширення або на всі такі сфери, або ж кількість винятків у спеціальних законодавчих актах повинна бути мінімальною. Адже у протилежному випадку, коли кожне відомство застосовує спеціальний закон із вмістом адміністративно-процедурних норм, системна роль загального закону (кодексу) об'єктивно втрачається. В Україні подібна ситуація уже спостерігалася, коли кількість сфер винятків із дії рамкового Закону України «Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності»²⁴ перевищувала кількість сфер її застосування.

Концептуально вважаємо, що будь-який виняток із дії загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру в певній сфері публічного адміністрування повинен бути істотно обґрунтованим необхідністю закріплення особливостей адміністративно-процедурного регулювання. Класичним винятком у законодавстві багатьох держав є окреме законодавче забезпечення процедури, що застосовується податковими службами. Наприклад, у ст. 3 польського Кодексу адміністративного провадження зазначено, що його приписи не поширюються на провадження у справах, врегульованих законом під назвою «Податкова ординація», який, зі свого боку, «нормує податкове провадження, податковий контроль та дії з перевірок»²⁵. Крім того, загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру в окремих країнах не застосовуються, зокрема, у сферах діяльності дипломатичних, поліцейських та митних служб, соціального забезпечення.

Крім того, відмінності спеціальних законодавчих актів із вмістом адміністративно-процедурних норм від загального закону (кодексу) не повинні бути надмірними. Для загальної орієнтації такі відмінності можна порівняти з різницями у правовому регулюванні судового процесу, наявними у чинних редакціях Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та КАС України.

Утім, є ще один спосіб вирішення питання врегулювання особливостей адміністративної процедури у певних сферах публічного адміністрування, але з прив'язкою до спеціальної форми (інструмента)

²⁴ Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168>> accessed 2 December 2018; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971370926>> accessed 2 December 2018.

Андрій Школик

публічного адміністрування, яким є плани. У німецькому загальному законі процедура затвердження плану викладена в окремому розділі (параграфи 72–78)²⁶, який містить спеціальні норми щодо проведення слухання перед затвердженням плану, правові наслідки такого затвердження, внесення змін у план до завершення проекту. Такий підхід розробників німецького закону є не випадковим, адже загалом ним регламентується процедура прийняття адміністративних актів індивідуального характеру, плани ж як специфічна форма (інструмент) публічного адміністрування займають проміжне місце між індивідуальними та нормативними актами. Подібна позиція визнається і в українській адміністративно-правовій доктрині. Зокрема, Д. Приймаченко пропонує зараховувати плани (або ж акти планування) до кола складних актів, що містять як правозастосовні, так і нормотворчі приписи²⁷.

Продовжуючи цю тему, поступово переходимо до наступного концептуального питання, що повинне бути вирішене у кінцевому варіанті українського законопроекту про адміністративну процедуру: форм (інструментів) публічного адміністрування, що будуть регламентуватися майбутнім загальним законом (кодексом). Оскільки в українській адміністративно-правовій доктрині на цьому етапі відсутній єдиний підхід стосовно термінів, якими доцільно позначати ту або іншу форму (інструмент), частково використаємо закріплену в чинній редакції КАС України термінологію. Отож, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші уповноважені державою суб'єкти:

- приймають індивідуальні акти (рішення);
- ухвалюють нормативно-правові акти (рішення);
- укладають адміністративні, господарські та цивільні договори;
- вчиняють фактичні дії.

Із наведеного переліку об'єктивно не будемо зупинятися на укладенні суб'єктами публічного адміністрування господарських та цивільних договорів, яке регламентується актами цивільного законодавства.

Без сумніву, основною формою (інструментом) публічного адміністрування є індивідуальні акти (рішення), а порядок їх прийняття можна вважати спільним знаменником для усіх зарубіжних законів (кодексів) про адміністративну процедуру. Також звернемо увагу, що у чинному КАС України під індивідуальним актом розуміється:

<...> акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання

²⁶ *Адміністративна процедура і адміністративне судочинство в Німеччині: Збірник матеріалів* (Німецький фонд міжнародного правового співробітництва 2006) 72-79.

²⁷ І Гриценко та інші, *Загальне адміністративне право: підручник* (Юрінком Інтер 2015) 342.

адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк²⁸.

В усіх редакціях українського законопроекту про адміністративну процедуру досі використовується термін “адміністративний акт”, який базово визначається як *рішення* індивідуальної дії зовнішнього спрямування, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов’язків приватними особами.

Розуміння цього терміна є надважливим для українського законопроекту, адже від нього чималою залежить, чи майбутній закон (кодекс) регулюватиме усю діяльність суб’єктів публічного адміністрування, чи обмежуватиметься прийняттям, оскарженням та виконанням індивідуальних актів (рішень) зовнішнього спрямування. Інакше кажучи, концептуальним питанням є те, чи буде регулювати загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру інші перелічені вище форми (інструменти) публічного адміністрування: нормативно-правові акти, адміністративні договори, фактичні дії та рішення внутрішнього спрямування. Наявну в українському законопроекті орієнтацію на регламентацію індивідуальних адміністративних актів зовнішнього спрямування обґрунтовують переважно німецьким досвідом правового регулювання адміністративної процедури.

Однак якщо уважніше прочитати визначення адміністративного акта у параграфі 35 Закону Федеративної Республіки Німеччини “Про адміністративну процедуру”, то передусім зауважимо, що до них віднесено не лише рішення та розпорядження, а й *інші владні заходи*. Також до адміністративних актів віднесено *загальні розпорядження*, що фактично займають проміжне місце між індивідуальними та нормативно-правовими актами. Крім того, німецький закон в окремому розділі регламентує *публічно-правові договори*, певним аналогом яких в Україні є адміністративні договори²⁹. Деяко підсумовуючи, підхід німецького законодавця до форм (інструментів) публічного адміністрування, що регламентуються загальним законом про адміністративну процедуру, є значно ширшим, ніж видається на перший погляд.

В інших державах континентальної правової системи підходи у цьому напрямі відрізняються доволі істотно: від вузького – регулювання рішень (польською – *decyzje*) публічної адміністрації індивідуальної дії

²⁸ Кодекс адміністративного судочинства України (н 21).

²⁹ Адміністративна процедура і адміністративне судочинство в Німеччині. Збірник матеріалів (н 26) 54, 65-7.

Андрій Школик

за Кодексом адміністративного провадження Республіки Польща³⁰ до широкого – регулювання *адміністративної діяльності* (італійською – *l'attivit  amministrativa*, англійською – *administrative action*) за адміністративно-процедурним законом Італійської Республіки³¹.

Повертаючись до попередньої тези про спільний знаменник загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру, яким є індивідуальні акти (рішення, розпорядження, накази), розглянемо доцільність та можливість регулювання українським законопроектом інших форм (інструментів), які використовують суб'єкти публічного адміністрування для реалізації покладених на них завдань і функцій.

Порядок ухвалення частиною суб'єктів публічного адміністрування нормативно-правових актів за своєю природою належить до нормотворчої процедури, що в ідеалі є прерогативою законодавчої влади. Проте якщо проаналізувати юридичні норми, які регламентують процедури прийняття нормативно-правових та індивідуальних актів, знайдемо застосування багатьох спільних принципів і подібних підходів у правовому регулюванні. Не випадково Комітет Міністрів Ради Європи у своїй Рекомендації від 20 червня 2007 р. державам-членам про добре адміністрування³² відійшов від попередньої позиції з минулого століття³³ та визначив принципи і правила адміністративної процедури для обох видів *адміністративних рішень* – регуляторних та нерегуляторних, а за чинною українською термінологією – нормативно-правових та індивідуальних актів (рішень).

Об'єднання в загальному законі (кодексі) про адміністративну процедуру порядку прийняття не лише індивідуальних, а й нормативно-правових актів станом на сьогодні застосоване у багатьох державах – членах ЄС і, зокрема: Греції, Естонії, Норвегії, Португалії, а з 2015 р. – й у Франції, де після тривалого періоду та дискусій таки було ухвалено кодекс³⁴.

У термінологічному аспекті додатковим аргументом є відсутність формальної логіки у поширенні поняття “адміністративний акт” (або ж “адміністративне рішення”) лише на індивідуальні акти (рішення), адже вони є основною, але не єдиною формою (інструментом) публічного адміністрування. Таке формулювання було б виправданим за умо-

³⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (n 25).

³¹ Legge 7 agosto 1990 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi <<http://www.veneto.beniculturali.it/normativa-e-disposizioni/nuove-norme-materia-di-procedimento-amministrativo-e-di-diritto-di-accesso>> accessed 2 December 2018.

³² Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states. On good administration <<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>> accessed 2 December 2018.

³³ Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers. On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities <http://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804dec56> accessed 02.12.2018.

³⁴ Code de relations entre le public et l'administration: Version consolid e au 6 ao t 2018 <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350>> accessed 2 December 2018.

ви стовідсоткового розподілу функцій між законодавчою та виконавчою гілками влади, однак цієї ідеальної формули не дотримано у жодній країні.

Коротко підсумовуючи, регламентація в загальному законі (кодексі) про адміністративну процедуру порядку прийняття органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і нормативно-правових актів є цілком можливою, хоч і складнішою на етапі розробки законопроекту. У протилежному випадку це питання мало б регулюватися окремим законодавчим актом, доцільність якого без особливого результату дискутується в українській правовій доктрині вже понад двадцять років.

Що стосується фактичних дій суб'єктів публічного адміністрування, які в законах (кодексах) окремих держав називають заходами, то загалом вони менш детально регламентуються у відповідних законодавчих актах. Однак це не означає їх повного виключення з предмета правового регулювання загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру. Наприклад, заходам, під якими розуміють дії адміністративних органів, що не є виданням правових актів, присвячено статті 106–109 естонського Закону³⁵.

Із фактичними діями суб'єктів публічного адміністрування пов'язаний ще один термінологічний вузол. З огляду на необхідність розмежування таких дій (заходів) із актами, що є рішеннями і тягнуть юридичні наслідки для приватних осіб, Р. Миронюк використовує у своїх публікаціях та главі підручника “Загальне адміністративне право” термін акти-дії³⁶ публічної адміністрації.

Таким чином, у правовій доктрині та майбутньому законодавстві мали б використовуватися два поняття актів: акти, що є рішеннями, та акти, що є діями. Таке термінологічне ускладнення вважаємо не надто виправданим. Тим паче, що воно суперечить не лише п. 1 ч. 1 ст. 19 чинної редакції КАС України, а й ч. 1 ст. 55 Конституції України, в яких чітко розмежовано рішення та дії органів державної влади і місцевого самоврядування. На додаток зауважимо, що саме вужче поняття рішення, а не адміністративного акта застосовано у переважній більшості загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру держав Східної та Південно-Східної Європи. Такий підхід базується на першому успішному досвіді кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, що було реалізовано в Австрії, а потім і в інших державах ще у 20-х роках минулого століття.

³⁵ В Тимошук (авт-упоряд), *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* (Факт 2003) 386-8.

³⁶ Гриценко (н 27) 325-349.

Андрій Школик

Зазначене не означає повної відмови від терміна “адміністративний акт” або ж “акт адміністрації”, що використовуватиметься у правовій доктрині та матиме ширше значення: означатиме як рішення, так і фактичні дії (заходи) суб’єктів публічного адміністрування. У майбутньому ж загальному законі (кодексі) про адміністративну процедуру, на нашу думку, варто застосувати поняття рішення та дії із вужчим та конкретнішим змістом. Такий підхід до того ж повністю узгоджуватиметься з конституційними нормами. Зі свого боку рішення суб’єктів публічного адміністрування (адміністративні рішення) також обґрунтовано будуть достатньо широким поняттям, а не обмежуватися лише такими, що мають індивідуальний характер.

Наприкінці звернемо увагу на ще одну форму (інструмент) публічного адміністрування – адміністративний договір. У підпункті 16 п. 1 ст. 4 чинної редакції КАС України закріплена його детальніша порівняно з попередньою редакцією дефініція, яка, між іншим, сформульована через поняття акта. І хоч це не відповідає переважному у вітчизняній правовій доктрині сприйняттю акта лише як одностороннього владного рішення уповноваженого органу влади, зазначений вибір розробників нової редакції названого Кодексу ще раз підтверджує доцільність використання терміна “акт” лише у широкому розумінні.

Стосовно ж регламентації адміністративного договору в майбутньому законопроекті про адміністративну процедуру, то така пропозиція не є новою. Нагадаємо, що у чималій кількості загальних законів (кодексів) держав – членів ЄС міститься окрема глава чи розділ про адміністративні або ж публічно-правові договори. В Україні це питання також має бути концептуально вирішено, а правове регулювання адміністративного договору має бути передбаченим або в окремій главі загального закону (кодексу) або ж в окремому законі “Про адміністративні договори”. Триваюча ж ситуація відсутності належного правового регулювання цього питання є класичною прогалиною законодавства, що ускладнює правозастосування.

Завершуючи тематику форм (інструментів) публічного адміністрування, нагадаємо, що прийняті суб’єктами публічного адміністрування рішення (накази, розпорядження) внутрішнього спрямування не мають юридично зобов’язуючого характеру для непідпорядкованих їм фізичних та юридичних осіб. Тому регламентація порядку їх прийняття, за загальним правилом, не належить до предмета правового регулювання загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру. З метою уникнення додаткових тлумачень, варто *de lege ferenda* чітко розмежувати рішення суб’єктів публічного адміністрування зовнішнього та внутрішнього спрямування, назвавши останні окремим терміном.

www.pravoua.com.ua

Від вибору того чи іншого варіанта вирішення концептуальних аспектів майбутнього законопроекту залежить і його структура. Загалом вона нагадуватиме внутрішню побудову судових процесуальних кодексів, де основна їх частина прив'язана до окремих стадій та етапів. Структура загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, без сумніву, повинна охоплювати стадії відкриття провадження, розгляду адміністративної справи та прийняття рішення, оскарження до вищого адміністративного органу. Висвітлення концептуальних аспектів на кожній стадії вимагає окремого викладу. Що стосується стадії виконання рішень адміністративних органів, то у всіх редакціях законопроекту передбачено її часткове регулювання в останній главі. Однак доцільність регламентації цієї стадії в аналізованому законі (кодексі), окремому законодавчому акті або ж імплементації в чинну редакцію Закону України “Про виконавче провадження” також варто обговорити.

Висновки. У межах цієї статті було розглянуто лише частину концептуальних аспектів законопроекту. Сподіваємося на продовження та поглиблення дискусії із порушених та пов'язаних питань за участю усіх заінтересованих осіб. Історія розробки та доопрацювання аналізованого законопроекту є надто довгою, однак не надто скрупульозне опрацювання окремих питань призведе до проблем у правозастосуванні. Адже в підсумку спільною метою для всіх є ухвалення якісного, загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, за допомогою якого реалізація та захист прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання, а також виконання ними обов'язків будуть регламентовані значно краще.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Code de relations entre le public et l'administration Version consolidée au 6 août 2018 <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350>> accessed 2 December 2018 (in French).
2. Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi <<http://www.veneto.beniculturali.it/normativa-e-disposizioni/nuove-norme-materia-di-procedimento-amministrativo-e-di-diritto-di-accesso>> accessed 2 December 2018 (in Italian).
3. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states On good administration <<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>> accessed 2 December 2018 (in English).
4. Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities <http://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804dec56> accessed 2 December 2018 (in English).

Андрій Школик

5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19600300168>> accessed 2 December 2018 (in Polish).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971370926>> accessed 2 December 2018 (in Polish).
7. Deyaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrayiny [Some Issues of Public Administration Reforms in Ukraine]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrayiny [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 24 chervnia 2016 r. № 474-p. *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*. 2016. № 55 (in Ukrainian).
8. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny [Code of Administrative Court Procedure of Ukraine] v redaktsiyi vid 3 zhovtnia 2017 r. № 2147-VIII. *Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayini*. 2017. № 48 (in Ukrainian).
9. Kontsepsiia Mistobudivnoho kodeksu Ukrainy, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy [The Concept of the Urban Development Code of Ukraine Approved by Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 18 lypnia 2007 r. № 536-p. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/536-2007-%D1%80> (accessed 02.12.2018) (in Ukrainian).
10. Pro administratyvni posluhy [On Administrative Services]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 6 veresnia 2012 r. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (accessed: 02.12.2018) (in Ukrainian).
11. Pro dostup do informatsii [On Access to Information]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 13 sichnia 2011 r. № 2939-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (accessed: 02.12.2018) (in Ukrainian).
12. Pro osnovy derzhavnoho kontroly (nahliadu) u sferi hospodaskoi diyalnosti [On the Bases of the State's Control (Supervision) in the Economic Activity Sector]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 5 kvitnia 2007 r. № 877-V. *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*. 2007. № 44. St. 1771 (in Ukrainian).
13. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti [On Regulation of Urban Development Activity]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 17 liutoho 2011 r. № 3038-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (accessed: 02.12.2018) (in Ukrainian).
14. Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrayiny [On Approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 18 lypnia 2007 r. № 950. *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*. 2007. № 54 (in Ukrainian).

Bibliography

Authored books

15. Paneiko Y, *Teoretychni osnovy samovriaduvannia [Theoretical Foundations of Self-Government]* (Ukrainian free academy of sciences 1963) (in Ukrainian).
16. Puhtetska A, *Pryntsypy administratyvnoho prava: administratyvno-pravovi ta euointehratsijni aspekty onovlennia zmistu ta praktyky zastosuvannia [Principles of Administrative Law: Legal Administrative and EU-Integration Aspects of Updating the Content and the Application Practice]* (Panov 2016) (in Ukrainian).
17. Tymoshchuk V, *Administratyvni akty: protsedura pryjniattia ta prypynennia dii [Administrative Acts: Adoption and Termination Procedure]* (Konus-Yu 2010) (in Ukrainian).

Edited books

18. Boyko I ta inshi, *Administratyvna protsedura: konspekt lektsii [Administrative Procedure: Lecture Notes]* (Pravo 2017) (in Ukrainian).

19. Tymoshchuk V (avt-upor), *Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyj dosvid i propozytsii dla Ukrainy* [Administrative Procedure and Administrative Services. Foreign Experience and Suggestions for Ukraine] (Fakt 2003) (in Ukrainian).
20. Hrytsenko I ta inshi, *Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk* [General Administrative Law: Textbook] (Yurinkom Inter 2015) (in Ukrainian).

Journal articles

21. Chervinska N, 'Kontseptsiiia zakonoproektu ta ii znachennia dla pidvyshchennia yakosti zakoniv' ['The Concept of Draft Law and its Significance for Improving the Quality of Laws'] (2014) Aktualni problemy derzhavy i prava 74 (in Ukrainian).
22. Shkolyk A, 'Administrativno-procedurnoe zakonodatel'stvo Ukrainy na jetape stanovlenija' ['Administrative Procedure Legislation of Ukraine at the Stage of Establishment'] (2015) 9 Administrativnoe pravo i process 64-7 (in Ukrainian).
23. Shkolyk A, 'Administrativno-protsedurne pravo: ideia ta realizatsiia' ['Law of Administrative Procedure: Idea and Implementation'] (2017) 5 Lex portus 30-40 (in Ukrainian).
24. Shkolyk A, 'Kodyfikatsiia zakonodavstva pro administrativnu protseduru yak zahalnoievropeiska tendentsiia' ['Codification of Legislation on Administrative Procedure as a General European Trend'] (2016) 7 Wroclawsko-Lwowskie zeszyty prawnicze / Vrotslavsko-Lvivskiyi yurydychnyi zbirnyk 153-166 (in Ukrainian).
25. Shkolyk A, 'Predmet pravovoho rehuliuвання Administrativno-protsedurnoho kodeksu' ['Legal Regulation Subject of the Administrative Procedure Code'] (2010) 50 Visnyk Lviv. univ. Ceriia yurydychna 147-152 (in Ukrainian).

Conference papers

26. 'Administrativna protsedura i administrativne sudochynstvo v Nimechchini. Zbirnyk materialiv' ['Administrative Procedure and Administrative Court Proceedings in Germany: Collected Materials'] (Nimetskyi fond mizhnarodnoho pravovoho spivrobitnytstva 2006) (in Ukrainian).
27. Andriyko O, 'Administrativni protsedury yak instytut administrativnoho prava' ['Administrative Procedures as an Institution of Administrative Law'] v *Publichna sluzhba i administrativne sudochynstvo: zdotuky i vyklyky. I Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia* [Public Service and Administrative Court Procedure: Achievements and Challenges: First International Scientific and Practical Conference] (Dakor 2018) (in Ukrainian).
28. Bevenko V (red), 'Administrativnyi akt: teoriia ta praktyka' ['Administrative Act: Theory and Practice'] v *II Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia* [Second International Scientific and Practical Conference, Kyiv, October 2017] (Dakor 2018) (in Ukrainian).
29. Boyko I, 'Bazovi katehorii administrativnyh protsedur' ['Basic Categories of the Law of Administrative Procedures'] v *Administrativna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukrainskoyi kontseptsii. Kruhlyy stil* [Administrative Procedure: Specifics of Formulating the Ukrainian Concept: Round Table] (Kharkiv 2017) (in Ukrainian).
30. Kolomojets T, 'Litsenzuvannia ta sertyfikatsiya u sferi vyshchoyi osvity v Ukraini: aktualni pytannia normativnoyi rehlementatsiyi ta ptaktyky zdiysnennia' ['Licensing and Certification in the Higher Education Sector of Ukraine as Administrative Procedures: Topical Issues of Normative Regulation and Implementation Practice'] v *Administrativna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukrainskoyi kontseptsii. Kruhlyy stil* [Administrative Procedure: Specifics of Formulating the Ukrainian Concept: Round Table] (Kharkiv 2017) (in Ukrainian).

31. Kovalenko L, 'Pryniattia zakonu Ukrainy "Pro administratyvnu protseduru" yak efektyvnyy sposib zahystu prav, svobod chy interesiv fizychnykh chy yurydychnykh osib' ['Adoption of the Law of Ukraine "On the Administrative Procedure" as an Effective Way to Protect the Rights, Freedoms or Interests of Individuals or Legal Entities] v *Administratyvna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukrainskoyi kontseptsii. Kruhlyy stil [Administrative Procedure: Specifics of Formulating the Ukrainian Concept: Round Table]* (Kharkiv 2017) (in Ukrainian).
32. Stetsenko S, 'Administratyvni protsedury: poniattia, oznaky, klasyfikatsiya' ['Administrative Procedures: Concept, Features, Classification'] v *Publichna sluzhba i administratyvne sudochynstvo: zdotutky i vyklyky. I Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia [Public Service and Administrative Court Procedure: Achievements and Challenges: First International Scientific and Practical Conference]* (Dakor 2018) (in Ukrainian).
33. Yushkevych O, 'Administratyvni protsedury budivnytstva obyektiv mistobudivnoyi diyalnosti' ['Administrative Procedures for Construction of Urban Development Projects'] v *Administratyvna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukrainskoyi kontseptsii. Kruhlyy stil [Administrative Procedure: Specifics of Formulating the Ukrainian Concept: Round Table]* (Kharkiv 2017) (in Ukrainian).
34. Zyma O, 'Administratyvna protsedura v mytniy sferi' ['Administrative Procedure in the Customs Sector'] v *Administratyvna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukrainskoyi kontseptsii. Kruhlyy stil [Administrative Procedure: Specifics of Formulating the Ukrainian Concept: Round Table]* (Kharkiv 2017) (in Ukrainian).

Andriy Shkolyk

THE CONCEPT OF THE GENERAL LAW (CODE) OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

ABSTRACT. Once again, the draft fundamental act of administrative legislation - the law of administrative procedure (initially – the Code of Administrative Procedure) is being elaborated before its submission to the Verkhovna Rada of Ukraine for consideration. Given that in Ukraine there is a post-Soviet unavailability of the tradition of legislative regulation of the procedure under which executive authorities and local self-government bodies may make decisions and operate, the perception of the very idea of the general law (code) of administrative procedure by a significant circle of politicians, public servants, legal practitioners and scholars is predictably inappropriate. On the other part, the fundamental aspects of the draft law concept were discussed only during a few scientific events and did not come into the focus of a wider discussion.

The purpose of the article is to highlight the conceptual aspects of the future general law (code) of administrative procedure and to invite a wider circle of scientists, politicians, public servants and legal practitioners to the discussion of its controversial issues.

In broad terms, the pros of adopting the general law (code) of administrative procedure in Ukraine exceed its possible cons. Many of its provisions are similar to the court procedure codes, since the subject matter of legal regulation, among other things, also includes disputed (controversial) proceedings. Until a certain point, most of administrative proceedings do not face a legal dispute and the issue of whether it is appropriate to use the entire array of legal means having procedural nature. In this context, the draft law

should more clearly delineate the simplified administrative proceedings aimed at resolving simple and non-contentious cases and the full proceedings which will really resemble a court process.

The future law (code) of administrative procedure should be really general, that is, it should apply actually to every area of public administration. Each exception to this rule (if any) and a respective regulation of the administrative procedure in a special legislative act should be well-founded, but the differences of relevant provisions should not be excessive.

The terminology of the draft law should be reconsidered once again. First of all, this should be done with the basic concept of “administrative act” which the author recommends using in a broader doctrinal sense, rather than merely in the sense of an individual decision of a respective subject of public administration.

KEYWORDS: administrative procedure; draft law; concept; administrative act; decision.