

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

МОДЕЛІ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

А. Школик

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,
e-mail: a.shkolyk@gmail.com*

Адміністративно-процедурне законодавство в Україні до цього часу залишається несистематизованим. Адміністративно-процедурні норми містяться у величезній кількості як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів, у яких стандарти доброго (належного) адміністрування закріплені далеко не однаковою мірою, а подекуди – практично відсутні.

Розглянуто три основні моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства: ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства; ухвалення такого ж загального закону (кодексу), але з вищою юридичною силою стосовно відповідного спеціального законодавства; продовження ухвалення спеціального адміністративно-процедурного законодавства для певних сфер суспільних відносин або ж для окремих органів публічної адміністрації, однак із запровадженням загальних принципів адміністративної процедури в юридичні норми кожного спеціального законодавчого акта. Проаналізовано переваги та недоліки кожної із запропонованих моделей систематизації та виявлено переваги використання в Україні першого із названих варіантів.

Ключові слова: адміністративна процедура, моделі систематизації, європейські стандарти доброго (належного) адміністрування.

Завданням правової науки, а також безпосередньо залучених до правотворчої діяльності політичних діячів, є удосконалення існуючих або створення нових юридичних норм. Як зазначає В. М. Косович, коли постає питання про удосконалення чинного законодавства, фахівці звертають увагу на можливості його систематизації, що трактується як діяльність щодо зведення нормативно-юридичних актів (та інших джерел права) у цілісний комплекс [4, с. 446–447].

Деякі галузі чинного законодавства, з огляду історичних та політичних чинників є достатньо добре систематизованими: в Україні вказане стосується передусім кримінального законодавства. В інших галузях, і зокрема в адміністративному законодавстві, стан систематизації є значно гіршим. Наприклад, найвідоміший для багатьох поколінь юристів акт адміністративного законодавства: Кодекс України про адміністративні правопорушення на час його прийняття у 1984 році справді систематизував юридичні норми у сфері адміністративної відповідальності, але з часом перетворився у квазікодекс, який станом на сьогодні лише частково регламентує відповідні суспільні відносини.

Ще менш систематизованим в Україні залишається адміністративно-процедурне законодавство, яке мало би закріплювати порядок прийняття рішень та

вчинення інших дій органами публічної адміністрації. Відсутність до цього часу систематизованого законодавчого акта про адміністративну процедуру зумовлена, зокрема, діаметрально протилежними у деяких випадках поглядами українських адміністративістів щодо цього питання, з яких виділимо праці В. Д. Астахова, Т. О. Коломоєць [3], І. О. Картузової, А. Ю. Осадчого [2], Т. О. Гуржія, О. В. Кузьменко [5], О. І. Миколенка [6], В. П. Тимощука [7]. Недосягнення хоча б позірнього консенсусу щодо ключових питань адміністративної процедури серед науковців спричиняє невпевненість політичних діячів та їх радників і консультантів щодо змісту, а навіть доцільності ухвалення загального закону «Про адміністративну процедуру», який у попередніх редакціях називався Адміністративно-процедурним кодексом. В результаті у частині адміністративно-процедурного законодавства Україна відстає не лише від переважної більшості держав-членів Європейського Союзу, але й від держав – колишніх республік Радянського Союзу, у тім числі країн Середньої Азії.

З огляду на наведене, необхідно детально проаналізувати альтернативні варіанти систематизації адміністративно-процедурного законодавства. Інакше кажучи, варто висвітлити моделі такої систематизації названого законодавства, доцільність якої ніхто не заперечує, адже це б суперечило здоровому глузду.

Основним варіантом систематизації, який підтримує щораз більше українських науковців (а інші просто ігнорують до прийняття змін у позитивному законодавстві), є ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, що повинен закріпити єдині стандарти щодо порядку прийняття рішень та вчинення інших дій усіма органами публічної адміністрації, включаючи уповноважені органи місцевого самоврядування. Ухвалення такого закону (кодексу) не заперечує імовірності продовження чинності норм спеціальних законодавчих актів, що визначають такий порядок у певних сферах суспільних відносин або ж для окремих органів публічної адміністрації. Подібний стан існує у багатьох державах, у яких протягом тривалого часу діють як загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру, так і спеціальні закони. У зв'язку з можливою конкуренцією норм надважливим питанням тут стає закріплення чіткого співвідношення норм загального і спеціального законодавства. Варіантів вирішення цього питання первинно є два: традиційне закріплення пріоритету спеціальних норм або ж навпаки – вищої сили загального закону (кодексу).

Кардинально відмінною альтернативою є відмова від ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру і продовження практики регламентації адміністративної процедури у спеціальних законодавчих актах, що поширюють свою дію на певні сфери суспільних відносин або ж для окремих органів публічної адміністрації. Переваги та недоліки подібного підходу також спробуємо висвітлити у цій публікації. Також при цьому зазначимо, що з огляду об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, українське адміністративно-процедурне законодавство (точніше – його наявні елементи) продовжує існувати у межах такого варіанту протягом достатньо тривалого періоду.

Отже, можна виділити три основні моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства, які, зрештою застосовуються у тій чи іншій державі світу:

- 1) ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства;
- 2) ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, що матиме вищу юридичну силу стосовно відповідного спеціального законодавства;

3) продовження ухвалення спеціального адміністративно-процедурного законодавства для певних сфер суспільних відносин або ж для окремих органів публічної адміністрації, однак із запровадженням загальних принципів адміністративної процедури в юридичні норми кожного спеціального законодавчого акта.

Розглянемо кожен із запропонованих моделей систематизації адміністративно-процедурного законодавства детальніше.

Перша модель ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства розглядається як основний варіант удосконалення, а по суті – становлення аналізованого законодавства в Україні і це зумовлено чималою кількістю чинників. Не зупиняючись на неодноразово висвітлених нами перевагах ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, відзначимо апробованість цього шляху переважною більшістю наших сусідніх держав із Європейського Союзу. Саме на названу модель орієнтують документи м'якого права, ухвалені структурами Ради Європи та Європейського Союзу і, зокрема, Рекомендація СМ/Рес(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року державам-членам щодо доброго (належного) адміністрування (*on good administration*) [11] та Резолюція Європейського парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі [9].

Наприклад, в останньому документі 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*. Окрім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених у межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, ніж гарантії, передбачені в загальному акті про адміністративну процедуру [9].

Застосування аналізованої моделі, на нашу думку, потребує, щоб її розробники чітко усвідомили та виклали у юридичних нормах наступне.

По-перше, необхідно чітко визначитися, чи мають бути «повні» винятки, тобто сфери правового регулювання (перелік яких очевидно не повинен бути чисельним), на які загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру взагалі не поширюється. Досвід провідних держав Європейського Союзу, передусім – Федеративної Республіки Німеччина та Республіки Польща, згідно з яким процедура застосування податкового законодавства регламентується окремим законодавчим актом, може бути використаний у цій частині, але не повинен розглядатись як аксіома. Цей варіант логічно передбачає, що усі сучасні стандарти адміністративної процедури повинні міститись і в окремому чи окремих спеціальних законодавчих актах.

По-друге, на усі інші сфери діяльності публічної адміністрації загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру відповідно поширюється, якщо спеціальний закон не закріплює відмінних правил. Такі відмінності повинні бути обґрунтовані об'єктивними особливостями відповідної сфери суспільних відносин (наприклад, ядерної енергетики) або об'єкта правового регулювання (наприклад, зброї чи наркотичних засобів).

По-третє, норми спеціального законодавства мали б максимально відповідати загальним принципам адміністративної процедури, але навіть цього не достатньо на сучасному етапі. Відмінності адміністративно-правових приписів не повинні «ламати» деякі усталені норми із загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру. Наприклад, вважаємо невиправданим обмежувати існуючі у багатьох

загальних законах (кодексах) процедурні норми про можливість відводу службовця (чиновника, функціонера) публічної адміністрації, адже в такому випадку це може загрожувати об'єктивному та неупередженому розгляду і вирішенню адміністративної справи.

По-четверте, суб'єкти правотворчості повинні чітко усвідомлювати, що загальний закон (кодекс) про адміністративну процедуру, на відміну від судових процесуальних кодексів, первинно спрямований на реалізацію громадянами та суб'єктами господарювання встановлених Конституцією та законами України прав, свобод та законних інтересів, а не на їх захист. Поза стадією адміністративного оскарження, основну частину в аналізованому загальному законі (кодексі) повинна займати регламентація спрощеного провадження, не пов'язаного (принаймні на перших стадіях) із вирішенням правового спору. Зазначене не заперечує наявності в ньому процедурних норм, регулюючих в окремій главі загальних правил повного розгляду адміністративної справи судового типу. Хоча саме ці аспекти – необхідність повного розгляду справи із заслуховуванням сторін, обов'язкове проведення експертизи чи подання висновків спеціалістів, особливості доказування – можуть і повинні регулюватись у відповідних спеціальних законах.

Друга із названих вище моделей систематизації, що передбачає ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру із вищою юридичною силою стосовно відповідного спеціального законодавства достатньо рідко застосовується у законодавстві зарубіжних держав. На цьому етапі нам відомо лише про єдиний приклад Королівства Іспанії, де закон про загальний юридичний статус публічної адміністрації та адміністративну процедуру має вищу юридичну силу над усіма іншими законодавчими актами, що містять адміністративно-процедурні норми [10].

Також за аналогією відзначимо, що і в законодавстві України уже протягом тривалого часу існує закріплення пріоритету загального систематизованого акта, Цивільного кодексу стосовно інших законів України, що регулюють цивільні правовідносини і повинні прийматися відповідно до нього. У п. 2 ст. 4 Цивільного кодексу передбачено, що у випадку, якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України. Поданий законопроект розглядає Верховна Рада України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Цивільного кодексу України [8]. Таке правове регулювання, на нашу думку, сприяє систематизації цивільного законодавства та, відповідно, покликане запобігти виникненню можливих колізій між актами однакової юридичної сили.

Основне заперечення до запровадження другої моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства полягає у неможливості належного врегулювання та повного врахування усіх доцільних особливостей порядку прийняття рішень та вчинення інших дій органами публічної адміністрації в єдиному кодифікованому акті. Адже кількість сфер і видів діяльності публічної адміністрації є надзвичайно численною, більше того, вони істотно відрізняються за своїм змістом, наприклад, надання адміністративних послуг та інспекційна (контрольно-наглядова) діяльність. У цьому контексті розробники Акта зі загального адміністративного права Королівства Нідерландів, наприклад, регламентацію окремого напрямку діяльності публічної адміністрації, перекладену українською як «примус», виклали в окремому розділі 5 названого закону, де й передбачили відповідні особливості адміністративної процедури [1, с. 282–287].

Грунтуючись на наведеному, застосування другої із названих моделей систематизації адміністративно-процедурного законодавства мало б передбачати врахування у майбутньому загальному законі (кодексі) максимально можливої кількості особливостей для різних сфер діяльності публічної адміністрації із відповідним збільшенням обсягу та деталізації правового регулювання. Як бачимо навіть із назви згаданого вище іспанського закону, у ньому регламентується достатньо широка сфера суспільних відносин. Інакше кажучи, якщо у першій моделі особливі правила адміністративної процедури передбачені у спеціальних законодавчих актах, то у другій – чималою мірою у самому загальному законі (кодексі), якщо це, звісно, буде реально відповідно до правил юридичної техніки. З іншого боку, суб'єктам правотворчості варто чітко усвідомити, що кожен, навіть кодифікований акт, має межі своєї дії і не може повністю врегулювати усі потенційні суспільні відносини.

Дещо підсумовуючи, зазначимо, що у контексті ідеальної системи нормативно-правових актів друга модель систематизації адміністративно-процедурного законодавства є достатньо привабливою, адже закріплює ієрархічну та зрозумілу систему законодавчих актів. Однак поряд із цим вона є також складнішою для подальшого удосконалення. Для реалізації класичної Веберівської концепції публічного адміністрування, яка в розвинутих державах була дуже популярною у першій половині ХХ століття, ця модель була б достатньо прийнятною. Однак сучасні органи публічної адміністрації, у тім числі українські, *volens nolens* використовують у своїй діяльності інші концепції, зокрема, нового публічного менеджменту, що спрямований передусім на підвищення ефективності. У цьому контексті законодавці змушені періодично оновлювати адміністративно-процедурне законодавство, деталізація якого в такому випадку вимагатиме постійних змін та, відповідно, порушуватиметься принцип правової визначеності. Тому достатньо приваблива, на перший погляд, друга модель систематизації адміністративно-процедурного законодавства із пріоритетом загального закону (кодексу) є ідеалом, недосяжним для постійного використання з огляду на швидкі зміни у суспільстві та технологіях.

Про третю із названих моделей, що передбачає продовження ухвалення спеціального адміністративно-процедурного законодавства для певних сфер суспільних відносин або ж для окремих органів публічної адміністрації, у контексті систематизації варто дискутувати лише за наявності спільного знаменника, тобто, впровадження загальних принципів адміністративної процедури в усі законодавчі акти, як прийняті раніше, так і нові. У протилежному випадку йтиметься не про систематизацію, а про поглиблення розбалансованості існуючих нормативно-правових актів.

На початку цієї статті було згадано Кодекс України про адміністративні правопорушення, який станом на сьогодні лише частково регламентує адміністративно-деліктні відносини, включаючи порядок притягнення до адміністративної відповідальності, тобто, також і адміністративну процедуру. У частині правового регулювання притягнення до адміністративної відповідальності адміністративно-процедурні норми можна «віднайти» не лише у цьому Кодексі та інших законах України, але й у підзаконних нормативно-правових актах. Усі ці акти було прийнято в різні періоди, відмінними суб'єктами нормотворення і, як наслідок, з різним ступенем врахування або неврахування сучасних стандартів адміністративної процедури. Інакше кажучи, про жодну системність нормативно-правових актів стосовно порядку притягнення до адміністративної відповідальності говорити

складно. Дипломатично цей стан назвемо сукупністю нормативно-правових актів, що містять елементи правового регулювання адміністративної процедури.

Тобто, третя модель систематизації адміністративно-процедурного законодавства без ухвалення закону (кодексу), повинна передбачати новелізацію усього масиву нормативно-правових актів, що тою чи іншою мірою регулюють адміністративну процедуру та імплементацію до цих актів загальних принципів адміністративної процедури. Інакше кажучи, кожен законодавчий акт із вмістом адміністративно-процедурних норм необхідно переглянути та викласти у новій редакції, з урахуванням згаданих вище документів європейських інституцій про добре (належне) адміністрування та адміністративну процедуру.

Недоліком подібного шляху є сам факт постійного дублювання аналогічних норм у різних нормативно-правових актах, кількість яких із урахуванням регламентів органів місцевого самоврядування налічує тисячі. Цей механізм масово застосовували у радянський період, щоб показати демократизм політичної системи: на основі «примірних» актів (положень, статутів тощо) окремими суб'єктами влади затверджувалися здебільшого аналогічні нормативно-правові акти, інколи – з невеликими змінами. На нашу думку, такий механізм не є виправданим, хоча і далі практикується в Україні. Наприклад, кожна місцева рада затверджує власний регламент, більше того, нерідко оновлює його в кожному новому скликанні.

В аналізованому контексті просто необхідно ствердити доцільність відмови від правового регулювання адміністративної процедури у підзаконних нормативно-правових актах, при тому зазначене стосується усіх трьох моделей систематизації адміністративно-процедурного законодавства. Вважаємо, що об'єктивного обґрунтування регламентації адміністративної процедури у підзаконних нормативно-правових актах просто не існує, а існуючий стан зумовлений консерватизмом, який можна назвати традиційним. Отже, доцільно регулювати адміністративну процедуру лише законодавчими актами і ця теза стосується усіх трьох моделей систематизації.

Завершуючи цей короткий огляд моделей систематизації адміністративно-процедурного законодавства, доходимо наступних висновків.

По-перше, з огляду на існуючу неупорядкованість та розбалансованість адміністративно-процедурного законодавства, його систематизація є нагальною необхідною для повноцінного забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання.

По-друге, кожна із запропонованих моделей має певні переваги та недоліки і може бути застосована в Україні. Значно гіршим є сучасний стан нагромадження адміністративно-процедурного законодавства, в якому окремі законодавчі акти закріплюють сучасні стандарти доброго (належного) врядування, а інші містять лише їх окремі елементи.

По-третє, перша модель систематизації, ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства, на нашу думку, є найреальнішим варіантом для нашої держави, хоча для реалізації він потребує достатньо сильної політичної волі та якісного законопроекту.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

2. Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.
3. Коломоєць Т. О., Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2011. 228 с.
4. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічно аспекти: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2015. 568 с.
5. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник. Київ: Атіка, 2007. 416 с.
6. Миколенко О. І. Теорія адміністративно-процедурного права: монографія. Харків: Бурун книга, 2010. 336 с.
7. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 40–44. Ст. 356.
9. 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)). URL: [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)
10. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común // http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/130-1992.html; цей факт відзначає професор юридичного факультету Університету Париж 1 Пантеон-Сорбонна Ж. Марку: Административные акты и процедуры России и других государств Европы / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / год ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. Москва: Статут, 2011. С. 62.
11. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>

References

1. Tymoshchuk, V. P. (2003). *Administrativna protsedura ta administrativni posluhy: zarubizhnyi dosvid i propozytsiyi dla Ukraini*. Kyiv: Fakt.
2. Kartuzova, I. O., Osadchyi, A. Y. (2008). *Administrativno-protsedurne pravo: navchalno-metodychnyi posibnyk*. Odesa: Yuridichna literatura.
3. Kolomojets, T. O., Astahov, D. S. (2011) *Kodifikatsiya administrativno-protsedurnoho zakonodavstva Ukraini*. Zaporizhzhya: ZNU.
4. Kosovich, V. M. (2015). *Udoskonalennya normatyvno-pravovyh aktiv Ukraini: tehniko-tehnologichni aspekty*. Lviv: LNU imeni Ivana Franka.
5. Kuzmenko, O. V., Gurzhiy, T. O. (2007) *Administrativno-protsesualne pravo: pidruchnyk*. Kyiv: Atika.
6. Mykolenko, O. I. (2011) *Teoriya administrativno-protsedurnoho prava*. Harkiv: Burun kniha.
7. Tymoshchuk, V. P. (2010) *Administrativni akty: protsedura pryyniattya ta pryypynennya diyi*. Kyiv: Konus-Yu.
8. Tsyvilnyi kodeks Ukraini vid 16 sichnya 2003 roku. *Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukraini*, № 40–44.
9. *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))*. Retrieved from [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)
10. *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Retrieved from http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/130-1992.html

11. *Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on good administration*. Retrieved from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>

Стаття: надійшла до редакції 01.03.2017
прийнята до друку 22.03.2017

SYSTEMATIZATION'S MODELS OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE

A. Shkolyk

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, 79000, Ukraine,
e-mail: a.shkolyk@gmail.com*

Ukrainian legislation on administrative procedure has not been systematized until now. One can find legal norms of administrative procedural nature in a various laws and by-laws (that is even worse). Only some of these pieces of legislation implement European standards of good administration while the others practically lack it.

The article deals with the three principal systematization's models of legislation on administrative procedure: adopting of a new general law (code), however sector specific laws in certain areas (for example, taxation) will have higher legal force; adopting of a new general law (code) with the priority over sector specific laws in certain areas; refusal to adopt a general law (code) and adopting of new or amending of sector specific laws in certain areas that are supposed to implement general principles of administrative procedure in every piece of legislation.

The author analyzes advantages and possible failures of above mentioned systematization's models of legislation on administrative procedure and comes to the conclusion that the first one is more realistic and thus preferable for implementation into Ukrainian legislation. Such the way is also based on the latest developments of administrative procedure's doctrine and on numeral soft law documents that were adopted by the Council of Europe and the European Union during last decade. For example, European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union foresee that future regulation should include a universal set of principles and should lay down a procedure applicable as a *de minimis* rule where no *lex specialis* exists. Besides, the guarantees afforded to persons in sectoral instruments must never provide less protection than those provided for in the general regulation.

At the same time, any of three proposed systematization's models must reinforce requirements of a right to good administration directly connected to the standards on administrative procedure.

Up to the author's position, the worst scenario for Ukrainian legislation on administrative procedure is saving of *status quo*, when sector specific laws and by-laws in certain areas foresee some contemporary standards of good administration while normative acts in the other areas do not foresee it or implement only some elements of above mentioned standards. Such a situation has nothing in common with the systematization of legislation of administrative procedure and hopefully will be changed.

Keywords: administrative procedure, models of systematization, European standards of good administration.