

ВВЕДЕНИЕ

Защита права в сфере управления

Исходное начало законности в административных делах заложено в пункте 3 статьи 2 Конституции Финляндии, который содержит требование о том, что публичная власть должна осуществляться на основании закона, а также в статье 21 Конституции, которая содержит основные гарантии надлежащего управления и справедливого судебного разбирательства. Принятые по этой проблематике два закона: Закон об административной процедуре 2003 года (АРА) и Закон об административном судопроизводстве 1996 года (АЈРА) могут рассматриваться в качестве правового стержня для реализации данных конституционных положений. Тем не менее оба этих закона являются общими в том смысле, что другие законы могут вводить исключения из положений АРА и АЈРА.

Одними из первых законов, принятых парламентом Финляндии после провозглашения ее независимости 6 декабря 1917 года, а также после Гражданской войны между красными и белыми в начале 1918 года, были два закона об учреждении верховных судов: 1) закон, касающийся Верховного Суда для гражданских и уголовных дел, и 2) закон, касающийся Верховного Административного Суда для административных дел. С этого момента отдельная административная юрисдикция в Финляндии существует на основании закона, хотя разрешение административных жалоб осуществлялось в основном в рамках определенной структуры административных органов, т.е. административным органом, вышестоящим в порядке подчиненности по отношению к первоначальному органу, принимающему решение. Только последняя инстанция представляла собой независимую судебную инстанцию. Положения об административных жалобах были унифицированы в 1950 году и так называемые чрезвычайные жалобы на решения, которые уже приобрели свойство окончательности, получили правовую регламентацию в 1966 году, между тем как подобные судам органы административной юстиции появились в 1955 году и стали независимыми региональными административ-

ными судами в 1989 году. После этого административные суды образовывали двухуровневую систему, хотя суды общей юрисдикции были организованы в трехуровневую систему. До 1996 года, когда был принят АЖРА, административные суды руководствовались общими процессуальными принципами и конкретными процессуальными законодательными нормами, действующими в отношении судов общей юрисдикции. В 1982 году был принят первый комплексный Закон об административной процедуре, которым кодифицирован ряд основных принципов административной процедуры, а также унифицировано несколько отдельных законов.

В 1995 году вступила в действие реформа конституционных прав по Конституции Финляндии. Целью этой реформы было поднять уровень национальных конституционных прав по крайней мере на тот же уровень защиты личности, который существовал и был установлен в тех международных договорах по правам человека, которые являются обязательными для Финляндии. В частности, была поставлена цель принимать во внимание требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ее положений, касающихся верховенства права. Данная Конвенция и другие конвенции о правах человека являются важными для административных дел, поскольку многие нарушения прав человека порождаются административными решениями. Статья 21 Конституции Финляндии в ее действующей редакции принята в этом общем контексте, однако существовали и внутренние причины для усиления конституционной защиты личности в отношениях с административными органами власти, а также для укрепления прав граждан в рамках административной юстиции. Согласно указанной статье 21 Конституции в части правовой защиты применяются следующие положения:

«Каждый имеет право на рассмотрение его дела надлежащим образом и без неоправданной задержки судом или другим органом власти, обладающим установленной законом компетенцией, а также на получение решения о его правах и обязанностях, пересмотренного судом или другим независимым органом административной юстиции.

Гласность разбирательства, право быть услышанным, право получить мотивированное решение, право на апелляцию и другие гарантии справедливого судебного разбирательства и надлежащего управления обеспечиваются законом».

На основании изложенного положения текста Конституции правовая защита права может быть разделена на предварительную и репрессивную защиту, где момент времени принятия административного

решения определяет вид правовой защиты, на который вправе претендовать лицо.

Что касается предварительной защиты права, то согласно процитированному положению статьи 21 Конституции, каждый имеет право на рассмотрение его дела надлежащим образом и без неоправданной задержки судом или другим органом власти, обладающим установленной законом компетенцией. Данное индивидуальное право может быть понято также как отражение соответствующей обязанности публичного органа власти разрешить на основе материального права дело, отнесенное к компетенции публичного органа власти. АРА в основном содержит положения, определяющие то, как орган публичной власти должен будет рассматривать дело, затрагивающее частное лицо (например, то или иное заявление). Пункт 2 статьи 21 Конституции требует, чтобы были предоставлены определенные гарантии надлежащего управления, такие, как право быть услышанным, а также право получить мотивированное решение и другие схожие гарантии. В связи с этим положения об общих административных принципах, не допускающих произвольное принятие решений, включены в АРА наряду с положениями, регулирующими порядок возбуждения дела, рассмотрения дела публичным органом власти, вопросы конфликта интересов, принятия и мотивировки решения, уведомления лица о принятом решении и т.д. АРА выходит за рамки вопроса первоначального принятия решения, регулируя также некоторые процедуры исправления решения органом публичной власти, но поскольку такие процедуры на данной стадии осуществляются органом, выносящим решение, принимаемые в их рамках акты рассматриваются как решения исполнительной власти.

Закон об административной процедуре 2003 года является основным законом о принятии решений в сфере управления, однако положения о таком принятии решений включены также в другие законодательные акты, такие как Закон о муниципальных образованиях, Закон о публичных закупках, Закон об открытости деятельности Правительства, Закон о языке. Помимо указанного основного административного законодательства другое материальное законодательство может также содержать конкретные процедурные правила. Поэтому обычно недостаточно знать АРА, хотя в большинстве случаев в нем будут содержаться основные правила, касающиеся структуры процесса принятия решения. Закон о публичных закупках тем не менее формулирует правила процедур принятия решений, которые в основном оставляют в стороне АРА.

Что касается репрессивной защиты права, каждый, согласно статье 21 Конституции, имеет право на получение решения о его правах и обязанностях, пересмотренного судом или другим независимым органом административной юстиции. Это означает, что лицо вправе подать жалобу в отношении решения административного органа власти в административный суд при условии соблюдения возможной предпосылки в виде удовлетворения просьбы об исправлении решения. Пункт 2 вышеназванной статьи Конституции требует, чтобы были предоставлены определенные гарантии справедливого судебного разбирательства, например, предусматривает положения, касающиеся гласности разбирательства, права быть услышанным, права получить мотивированное решение и права на апелляцию. АЖРА содержит положения об этих аспектах справедливого судебного разбирательства, хотя процедура в административных судах обычно в большей степени основывается на письменных доказательствах, нежели судебные разбирательства в судах общей юрисдикции. АЖРА содержит положения об апелляциях, в том числе о понятии апелланта, об ограничении дел, в которых подается апелляция, о требованиях, касающихся доводов, а также о правовых последствиях подачи апелляции. Поскольку в Финляндии существует только два уровня административных судов, общая позиция в отношении апеллирования из региональных административных судов далее в Верховный Административный Суд была дозволяющей. Однако для многих категорий административных дел материальное законодательство предписывает требование о получении разрешения на апелляцию, перед тем как дело может быть принято к рассмотрению Верховным Административным Судом. Это означает, что общая открытость, касающаяся доступа в высшую инстанцию, снабжена определенными исключениями. В дополнение к обычным административным апелляциям АЖРА предусматривает три вида чрезвычайных апелляций, которые могут быть использованы в некоторых особых ситуациях, когда первоначальное решение уже приобрело свойство окончательности и таким образом законную силу. Наконец, АЖРА содержит положения о процессе принятия решений по требованиям публично-правовой природы, как правило, по спорам между двумя публичными органами власти, такими, как органы местного самоуправления, о распределении расходов на социальное или медицинское обеспечение лица в муниципалитете, отличном от муниципалитета по его месту жительства. В настоящее время (с января 2019 года) в Парламенте Финляндии идет правотворческая работа по рассмотрению вопроса о принятии нового закона об административном судопроизводстве.

В дополнение к АЖРА другие законы также содержат положения об административной судебной процедуре. Закон о муниципальных образованиях предусматривает правила для конкретных видов апелляций, которые отличаются в некоторых отношениях от правил об обычной апелляции, предусмотренной АЖРА, хотя АЖРА в других отношениях применим к разрешению муниципальных апелляций. Закон о публичных закупках в свою очередь исключает жалобы на решения публичных органов власти о закупках как из числа обычных, так и из числа муниципальных апелляций и создает обособленное регулирование для разрешения таких жалоб в Торговом суде, дополняемое положениями АЖРА. Жалобы о закупках могут быть разрешены Верховным Административным Судом в качестве последней инстанции при условии, что Суд дал разрешение на апелляцию. Административные решения, принятые публичными органами власти по делам о социальном страховании, обжалуются в Суд по страхованию, который в большинстве случаев выступает последней инстанцией и в котором применяется АЖРА при условии, что материальное законодательство не содержит исключений.

Право Европейского союза (ЕС), которое выступает частью национального права, содержит положения, касающиеся процедуры рассмотрения дел в административных судах, среди которых наиболее заметными являются нормы о механизме предварительного решения на основе статьи 267 Договора о функционировании Европейского союза, согласно которым национальный суд может либо должен запросить предварительное решение у Суда Европейского союза, если находящийся на рассмотрении вопрос касается проблемы, являющейся по своей природе правовой проблемой ЕС. Следует отметить, что окончательное решение в деле, включающем предварительное решение, принимается национальным судом, но посредством придания в контексте обстоятельств дела надлежащего действия толкованию применимого права ЕС, которое дано Судом Европейского союза в соответствующем предварительном решении. Поскольку сферы правотворческой компетенции ЕС являются в значительной степени публично-правовыми по своей природе, административная юрисдикция в Финляндии, в частности, Верховный Административный Суд, запрашивает предварительные решения гораздо чаще, чем суды общей и уголовной юрисдикции.

В 2017 году в общей сложности 34 310 дел было передано в семь региональных административных судов. Такая цифра относительно невелика, учитывая, что правительственные и муниципальные орга-

ны власти ежегодно принимают огромное число решений. Вероятно, трудно указать какую-либо простую причину низкого процента жалоб на административные решения, но в первую очередь одной из причин может выступать то, что публичным органам власти и их гражданским служащим удастся принимать правильные решения, как того требуют АРА и статья 21 Конституции. Это конечно же чистая догадка. Второй возможной причиной могут являться процедуры исправления административных решений публичными органами власти на основе положений о самостоятельном исправлении в АРА и поступившей просьбы о таком исправлении. Эти механизмы были введены в АРА для того, чтобы снизить нагрузку административных судов. Возможно, что эффективность данных мер нашла отражение в сравнительно небольшом числе жалоб.

В 2017 году в общей сложности 36 609 дел было разрешено региональными административными судами. Положительный результат в основном обусловлен сокращением числа жалоб по вопросам предоставления убежища. Средний срок рассмотрения дела составил 8,2 месяца. В 2017 году Верховный Административный Суд получил в общей сложности 6409 дел, т.е. на 1500 дел больше, чем в 2016 году, что в основном объясняется временным увеличением числа дел о предоставлении убежища. В течение более продолжительного периода времени обычное число дел, рассматриваемых в Верховном Административном Суде, может составлять от 4 до 5 тысяч в год. Вопрос о том, должно ли распространяться на Верховный Административный Суд общее требование о получении разрешения на апелляцию, постоянно обсуждался в течение последних десятилетий в ходе дискуссий, касающихся реформы суда.

*Маркку Сукси,
профессор публичного права
Университета Або Akademi (Финляндия)*

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Научные правовые исследования должны основываться на определенной (например, сравнительно-правовой) методологии, а также на фактах, а не на настроениях, эмоциях, фантазиях, представлениях, «картинах мира» и т.п. Вместе с тем в последние годы с разочарованием приходится наблюдать, как то, что в России принято называть юридической наукой, все чаще и чаще напоминает жанр публицистики. Яркие (вызывающие), высоко эмоциональные тексты, собирающие отметки «like» в социальных сетях, многословные спекулятивные рассуждения, примеры из личного жизненного опыта – вот то, что сегодня становится принятым «подавать на стол» юридической общественности. Напротив, намного реже встречаются сдержанное и емкое изложение новой правовой информации, ее строгий анализ и лишенные субъективного наполнения выводы.

И поскольку попытки изменить мир следует начинать с себя, сделаем в данном случае все возможное, чтобы быть краткими и содержательными.

В 2015 году Россия одной из последних в Европе и Восточной Азии стран приняла отдельный законодательный акт, регулирующий порядок административного судопроизводства, – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)¹. Казалось, принятие данного Кодекса должно было привести к активизации масштабных сравнительно-правовых исследований в этой области, направленных на выявление конкретных преимуществ и недоработок нового Закона. Однако основное внимание многих исследователей в очередной раз оказалось сосредоточено лишь на общих вопросах о месте законодательства об административном судопроизводстве в системе российского законодательства, месте соответствующей от-

¹ См. об этом: *Соловьев А.А., Опалев Р.О.* Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства: Монография / Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА). М., 2017; Закон Японии о судебном процессе по административным делам / Пер. и вступ. слово *Р.О. Опалева*. М., 2018; Закон Японии об административной процедуре / Пер. и вступ. слово *Р.О. Опалева*. М., 2019.

расли права в системе права и соответствующей дисциплины в системе дисциплин, об общих понятиях административного процесса, административной юстиции и т.п.

Бесконечные схоластические дискуссии подогревались идеями о разработке в нашей стране Единого гражданского процессуального кодекса, Единого кодекса административного процесса и т.д. При этом участники ведущихся дискуссий продолжали и продолжают оставлять в стороне тот факт, что идея принятия отдельного закона об административном судопроизводстве не противоречит, а, напротив, гармонично сочетается во многих окружающих нас государствах с идеей унификации гражданского процессуального права.

Так, например, в Финляндии принят общий закон – Кодекс судебного процесса, насчитывающий около 600 статей, размещенный в сети «Интернет» на английском языке, но, к сожалению, не переведенный на русский язык и не изученный российским юридическим сообществом. Существование такого Кодекса совершенно не мешает параллельному действию в Финляндии специального Закона об административном судопроизводстве, содержащего в необходимых случаях ссылки на универсальные процессуальные нормы Кодекса судебного процесса. При этом, как видно из краткой информации, представленной на официальном сайте Университета Хельсинки, изучением административного судопроизводства «в силу исторических причин», т.е. не в силу непреодолимой логики вещей, занимаются представители административно-правовых дисциплин¹. Таким образом, вопрос о научной принадлежности дисциплины, посвященной изучению административного судопроизводства, решен в Финляндии исходя из соображений эффективности и без разрушения сложившихся в стране традиций и научных школ. В России, где изучением проблем административного судопроизводства веками занимались представители цивилистических дисциплин, этот вопрос в настоящее время решается аналогичным путем.

Однако гораздо важнее обратить внимание на другие концептуальные и имеющие выход на разрешение важнейших практических проблем российской административной юстиции аспекты правового регулирования административного процесса Финляндии.

Как известно население России примерно в 27 раз больше населения Финляндии. При этом российская судебная система ежегодно рассматривает более 10 миллионов административных дел, из которых

¹ <https://www.helsinki.fi/en/faculty-of-law/faculty/disciplines>

более 4 миллионов рассматривается по правилам КАС РФ и более 6 миллионов – по правилам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). С учетом этого число административных дел, рассматриваемых российскими судами общей юрисдикции как минимум в 273 раза превышает число административных дел, рассматриваемых административными судами Финляндии. Схожие пропорции получаются при сравнении статистики России и многих других государств Европы или Восточной Азии.

Например, согласно данным, представленным в Исследовании Европейской комиссии по эффективности правосудия № 26 «Европейские судебные системы. Эффективность и качество правосудия», во всех государствах и субъектах, за исключением России, за исследуемый период поступило в суды не более одного административного дела на 100 жителей. Общее среднее количество административных дел в судах первой инстанции в государствах и субъектах, вошедших в статистический отчет в 2016 году, составило 0,5 (поступивших и разрешенных) дела на 100 жителей (срединное значение – 0,3 дела). В России же данный показатель самый высокий и равен 4,4 дела на 100 жителей¹.

Причина такого положения вещей очевидна. Она заключается в избыточном предварительном судебном контроле за деятельностью исполнительной власти (около 90% административных дел рассматривается российскими судами в порядке реализации компетенции по осуществлению предварительного судебного контроля за реализацией полномочий исполнительной власти). Так, за 2018 год мировыми судьями вынесено более 3 млн 800 тысяч судебных приказов и лишь в отношении 190 тысяч из них должниками поданы возражения. Это свидетельствует о том, что подавляющее большинство предъявленных в суды требований не только являются обоснованными (судами удовлетворяется 98–99% требований по делам о взыскании платежей и санкций), но и не вызывают у лиц, которым они адресованы, каких бы то ни было (даже немотивированных) возражений. Вопрос о необходимости осуществления судебного контроля за реализацией (исполнением) таких требований представляется риторическим².

¹ <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

² См об этом: Рекомендация № R (86) 12 Комитета министров Совета Европы «О мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды» (Вместе с «Примерами не относящихся к судопроизводству вопросов, от решения которых должны быть избавлены суды в некоторых странах, с учетом конкретных особенностей каждой страны») (Принята 16.09.1986 на 399-м заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс».

Примечательно, что профессор М. Сукси, описывая в настоящей книге механизмы предварительной защиты права, не упоминает о существовании подобного контроля в Финляндии. Предварительная защита права обеспечивается в финской правовой системе прежде всего путем соблюдения административными органами специального законодательства об административных процедурах, до сих пор отсутствующего в России, а не путем непосредственного участия судов в повседневной работе исполнительной власти (взыскание налогов, штрафов).

Соответствующие концептуальные проблемы не раз поднимались автором данных строк на научных конференциях, в публикациях¹. Остается надеется, что ознакомление с объективной информацией, к которой относятся статистическая информация и полные тексты действующих зарубежных законов об административном судопроизводстве, административных процедурах, позволит привлечь большее внимание к ключевым проблемам в сфере публичного права России, в том числе к проблеме принятия в нашей стране закона об административных процедурах, и будет способствовать развитию российского права, юридических знаний.

*Р.О. Опалев,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского и административного
судопроизводства Российского государственного
университета правосудия*

¹ *Опалев Р.О.* К вопросу о возможных тенденциях совершенствования законодательства в сфере правосудия по административным делам // Актуальные вопросы развития административного судопроизводства: Сборник материалов научно-практической конференции // Под общ. ред. А.Ю. Карташова. Тверь, 2016; *Он же.* О возможных направлениях развития административного судопроизводства после принятия КАС РФ // Судья. 2017. № 3; *Он же.* Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1 (текст журнала размещен в сети «Интернет» по адресу: <http://www.law.vsu.ru/science/publications/journals.html>); *Он же.* Принятие закона об административных процедурах как ключевая проблема развития административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2018. № 11; *Он же.* К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное право и процесс. 2019. № 3.

ЗАКОН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ

(Закон 434/2003 с изменениями,
внесенными Законом 893/2015)