

ПРОЦЕДУРЫ РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В ФИНЛЯНДИИ

Орлов Владимир Георгиевич

Профессор кафедры гражданского права
Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена,
приват-доцент международного контрактного права
Хельсинкского университета (Хельсинки, Финляндия),
доктор юридических наук, профессор,
e-mail: vladimir.orlov@saunalahti.fi

Административные дела разрешаются в Финляндии в первую очередь в соответствии с положениями Административного закона 2003 г., регулирующими административные процедуры. Эти нормы касаются рассмотрения и разрешения административно-правовых вопросов и принятия решения по административному делу, а также ходатайства об административном пересмотре, исправления ошибки в административном решении и подачи административной жалобы. Обновленное административно-правовое законодательство призвано обеспечить соблюдение принципов надлежащего управления и правовую защиту в административных делах.

Ключевые слова: надлежащее управление, обжалование, административный пересмотр, административная юрисдикция

PROCEDURES FOR THE RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE MATTERS IN FINLAND

Orlov Vladimir

Professor, Herzen State Pedagogical University of Russia,
privatdozent of international contract law, University of Helsinki (Helsinki, Finland),
doctor of legal sciences,
e-mail: vladimir.orlov@saunalahti.fi

In Finland, administrative matters are resolved primarily in accordance with the provisions of the Administrative Procedure Act of 2003 regulating administrative procedures. These rules concern pendency of administrative matters and their consideration; deciding a matter; a procedure for requesting an administrative review; correcting an error in a decision; and an administrative complaint. The renewed administrative legislation aims at ensuring compliance with the principles of good administration and legal protection in administrative matters.

Key words: good administration, appeal, administrative review, administrative jurisdiction

Административные дела разрешаются в Финляндии в соответствии с положениями Административного закона от 6 июня 2003 г. № 434 (далее – Административный закон), регулирующими административные процедуры. Административные решения в свою очередь обжалуются в судебном порядке согласно Закону о судебной процедуре в административных делах от 5 июля 2019 г. № 808 (далее – Закон о судебной процедуре в административных делах). Закон содержит положения, которые касаются общей процедуры пересмотра, а также положения, которые регулируют апелляционный пересмотр и чрезвычайные процедуры пересмотра решений. Административно-процессуальные нормы призваны обеспечить соблюдение принципов надлежащего управления и правовую защиту.

Административная юрисдикция и ее правовые источники

Характерной особенностью права Финляндии является присутствие наряду с общей юрисдикцией административной юрисдикции¹. В компетенцию административных судебных органов входит рассмотрение административно-правовых споров, которые регулируются нормами административного права². Административные вопросы в Финляндии рассматриваются в административных процедурах и разрешаются путем принятия административного решения, которое может быть исправлено или изменено органом публичного управления (власти). Административное решение может быть также обжаловано в судебном порядке, а затем стать предметом апелляционного пересмотра и чрезвычайных процедур пересмотра.

Основными источниками административного права, которыми регулируются административно-правовые процедуры, административное судопроизводство, обжалование административных решений, являются обновленные Административный закон и Закон о судебной процедуре в административных делах³, которые в свою очередь основываются на положениях Конституции Финляндии.

Частично обновленный в 2019 г.⁴ Административный закон состоит из четырех частей. Первая содержит общие положения о цели и сфере применения Закона (гл. 1), об основаниях хорошего управления (гл. 2), а также о положении сторон и использовании права голоса (гл. 3). Вторая часть закона включает положения об официальном направлении документов и возбуждении административного дела (гл. 4), общие требования по рассмотрению дела (гл. 5), а также положения о выяснении обстоятельств и заслушивании сторон (гл. 6), разрешении дела (гл. 7), ходатайстве об административном пересмотре (гл. 7а), исправлении ошибки в административном решении, а также подаче административной жалобы (гл. 8а). Третья часть Административного закона посвящена вручению решения и других документов (гл. 9 и 10). В четвертой части приведены прочие положения, положения о вступлении решения в силу и переходные положения (гл. 11 и 12)⁵. Административный закон направлен на осуществление надлежащего управления и правовой защиты в административных делах, а также призван повышать качество и результативность административных услуг (§ 1).

Закон о судебной процедуре в административных делах 2019 г., который заменил Административно-судебный закон 1996 г., состоит из 15 глав⁶. Он содержит общие положения (гл. 1) и положения об обжаловании административного решения (гл. 2), подготовке обжалования (гл. 3), других административно-судебных делах (гл. 4), праве вести дело и привлечении помощника или представителя (гл. 5), рассмотрении дела и выяснении обстоятельств дела (гл. 6), устном рассмотрении дела (гл. 7) и принятии решения административным судом (гл. 8), а также положения о вручении решения (гл. 9), судебных расходах (гл. 10), исправлении и дополнении решения (гл. 11), обжаловании решения (гл. 12), чрезвычайной процедуре пересмотра решения (гл. 13), исполнении решения и временных предписаниях (гл. 14); Закон завершается положениями о его вступлении в силу (гл. 15). Нормы этого Закона служат гарантиями правовой защиты и справедливого судебного разбирательства при рассмотрении административного дела и иных публично-правовых вопросов (§ 1).

Принципы надлежащего управления

Основополагающую роль в административном праве Финляндии играют принципы надлежащего управления, закрепленные как в Конституции, так и в Административном законе. К ним принято относить, помимо общих принципов управления, проце-

¹ Подробнее см.: *Mäenpää O.* Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Helsinki, 2019. S. 27–55; *Mäenpää O.* Hallintoprosessioikeus. Helsinki, 2018. S. 109–140, 333–356.

² Вслед за германской традицией понятие административного права в Финляндии неразрывно связывают с публичным управлением.

³ Материалы к проекту Закона о судебной процедуре в административных делах см.: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Hallituksen esitys HE 29/2018 vp). URL: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180029>.

⁴ Закон от 29 марта 2019 г. № 432.

⁵ Новеллы, которые внесены в гл. 1, 7 и 10, вступили в силу с 1 января 2020 г.

⁶ Закон вступил в силу с 1 января 2020 г.

дурно-правовые и материально-правовые принципы, а также функционально-качественные требования, предъявляемые к деятельности публичных учреждений¹.

Общими принципами управления являются в первую очередь принципы законности и правовой защиты.

Подчинение закону вытекает из основ правового государства, и общий принцип законности является центральным элементом в правопорядках стран-членов ЕС. Вместе с принципом разделения государственной власти принцип законности призван обеспечить защиту личности и ее основных прав от необоснованного вмешательства власти в их реализацию. Защита прав личности возлагается на независимые суды. Принцип законности распространяется как на национальные органы власти, так и на органы ЕС.

Принцип законности, как и другие принципы правового государства, охватывает все сферы и формы деятельности в публичном секторе, включая организационную сферу. Принципы правового государства касаются всех должностных лиц и органов власти. К общим правовым принципам относится право каждого на возмещение ущерба, причиненного должностным лицом или другим лицом, исполняющим публичные функции, если оно совершило незаконное действие (бездействие).

Принцип законности управления выражен непосредственно в требовании точного соблюдения закона. При этом во внимание принимается предусмотренная законом возможность толкования и применения права усмотрения, что может быть прямо закреплено в общей клаузуле. Применение того или иного положения закона не исключает нахождение альтернативного баланса интересов. В основу принимаемого решения также могут быть положены специальные знания. В таких случаях требование точного соблюдения закона касается в первую очередь границ осуществления полномочий и реализации права усмотрения должностными лицами, а также выполнения правовых требований, предъявляемых к административным процедурам.

Принцип законности выражается в том, что должностные лица обязаны соблюдать как материальные, так и процессуальные нормы права. Важным является требование права ЕС, согласно которому полномочия по возложению на частного субъекта обязанностей и предоставлению ему прав и льгот должны иметь законодательную основу.

Выражением принципа законности выступает возложенная на органы власти в соответствии с § 22 Конституции обязанность обеспечивать реализацию основных прав и свобод человека и гражданина, что в свою очередь является реализацией принципа правовой защиты, требования которого учитываются не только в правоприменительной, но и в законодательной деятельности.

Положения о правовой защите содержатся в § 21 Конституции, согласно которому каждый имеет право на рассмотрение своего дела надлежащим образом и без необоснованного промедления в соответствии с законом компетентным судом и иным органом власти. Кроме того, каждый имеет право представить решение, затрагивающее его права и обязанности, на рассмотрение суда или другого независимого правоприменительного органа. В § 21 Конституции также закреплено, что гласность разбирательства и право быть выслушанным в суде, получить обоснованное решение и обжаловать его, как и другие гарантии справедливого судебного разбирательства и хорошего управления, обеспечиваются законом².

К общим принципам управления, помимо принципа законности и правовой защиты, принято относить принцип публичности и открытости управления. Каждому принадлежит право получить информацию об официальных документах; официальные документы являются общедоступными за исключением ограничений, установленных законом.

К общим процедурным принципам принято относить требование отвода заинтересованных лиц и право стороны быть выслушанной, а также принцип обоснова-

¹ Подробнее см.: *Mäenpää O.* Hallintoprosessioikeus. S. 150–181; *Idem.* Hallintolaki ja hyvän hallinnon taakeet. Keuruu, 2016. S. 167 ss.; Laakso S. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely // Governance – hallintaa uusin muotoiluin / I. Karppi (toim.). Tampere, 2013. S. 33–57; *Mäenpää O.* Oikeudenkäynti hallintoasioissa. S. 56. См. также: Орлов В. Г. Основы надлежащего правления // Реформы и право. 2018. № 1. С. 12–15.

² В чрезвычайных обстоятельствах могут, однако, вводиться временные ограничения основных прав.

ния решений, которые подробно регламентируются в положениях о рассмотрении административных дел, закрепленных в Административном законе. Закон в полном объеме регулирует вопросы административной процедуры рассмотрения административного дела на различных стадиях (инициация процедуры, выяснение обстоятельств и рассмотрение дела, принятие решения и его обоснование, доведение решения до сведения сторон и исправление его недостатков). Для административных решений, для которых требуется установленная в законе форма, предусмотрено соблюдение Административного закона во всей полноте, тогда как в других случаях применение положений Закона зависит от ситуации и характера решения.

К материально-правовым принципам относятся принципы равенства, целесообразности, объективности, пропорциональности и защиты доверия, которые закреплены в § 6 Административного закона. Материально-правовые принципы выступают ориентиром при толковании правовых норм и применении права усмотрения. Для должностных лиц они являются обязательными. Их несоблюдение может стать основанием отмены принятого решения, привести к постановке вопроса о превышении должностным лицом полномочий или злоупотреблении властью. Принципы подлежат применению и при предоставлении публичных услуг.

Согласно закреплённому в Конституции Финляндии принципу равенства (§ 6) все люди равны перед законом и никто не может подвергаться без законных оснований дискриминации по признаку пола, возраста, расы, языка, вероисповедания, убеждений и мнений, состояния здоровья, инвалидности или иному относящемуся к личности признаку. Принцип равенства конкретизирован в законах о равенстве и недискриминации, в которых нашли отражение требования директив ЕС. Запрет на дискриминацию закреплён также в Европейской конвенции по правам человека.

Дискриминация представляет собой форму произвола, а сам запрет на дискриминацию направлен на предотвращение произвола. Вместе с тем Конституция не препятствует позитивной дискриминации, которая направлена на обеспечение равноправия в будущем.

Для административных актов и действий принцип равенства подразумевает требование равного отношения ко всем лицам, а также требование последовательности. В соответствии с требованием равного отношения должностное лицо обязано решать сходные дела сходным образом (при отсутствии объективного основания для исключения из этого правила)¹. При исключении из принципа равенства должен учитываться общий запрет на произвол в действиях должностных лиц. Исключения должны обосновываться в принимаемом решении.

Требование последовательности в долгосрочной перспективе направлено на обеспечение возможности предвидеть будущие решения; правовая предсказуемость (правовая определенность) способствует предотвращению произвола власти. При возникновении необходимости изменить применение правовой нормы правоприменителю важно обосновать такое изменение; это касается и случаев, когда обычно такого обоснования не требуется. На центральные органы управления возлагается обязанность обеспечения последовательности правовой практики в своей сфере.

Принцип целесообразности затрагивает вопрос законности и адекватности достигаемой цели административного акта. Его основанием является общее административно-правовое правило, согласно которому должностное лицо связывают переданные ему функции, а также цели его деятельности. Должностное лицо обязано использовать свои полномочия только в целях, одобренных законом². Соответственно, при применении права усмотрения должностному лицу запрещено преследовать цели, которые не входят в круг его обязанностей и полномочий и не включены в цели применяемого правового положения.

Несмотря на очевидную ясность требований принципа целесообразности, установление правильности его применения при последующем контроле может вызывать трудности. Так, сначала требуется определить те цели, которые являются за-

¹ Такое классическое толкование принципа равенства закреплено в правовой практике ЕС.

² Принцип целесообразности выражается в требованиях не только к действиям должностных лиц, но и к судебному процессу: он должен быть надежным, быстрым и дешевым настолько, насколько это возможно.

конными при использовании полномочий (*de jure*), затем нужно доказать, что должностное лицо на самом деле преследовало другие цели (*de facto*). Примером может служить предпочтение кандидата по партийной принадлежности или упразднение должности с целью избавиться от лица, которое занимает эту должность. Бремя доказывания в таких случаях лежит на том, кто утверждает, что принцип целесообразности нарушен, причем степень доказанности должна быть высокой¹.

Принцип объективности основывается на конституционном положении о правовой защите (§ 21), согласно которому каждый имеет право на рассмотрение своего дела надлежащим образом. В соответствии с этим положением Административный закон устанавливает требование, в силу которого должностные лица обязаны действовать непредвзято. На обеспечение объективности направлены положения о процессуальных отводах в правоприменительной деятельности и другие требования².

Принцип объективности касается непосредственно решений и иных действий органов власти: они должны быть обоснованны и беспристрастны, что подразумевает запрет на произвол³.

Принцип пропорциональности обязывает должностных лиц разумно соразмерять свои действия. Согласно § 6 Административного закона действия должностных лиц должны быть пропорциональны преследуемой цели. Это требование особенно актуально в случае, когда речь идет о неблагоприятных последствиях для лица, к которому применяются меры. Закон прямо предусматривает запрет на несоразмерные действия: меры, применяемые должностным лицом, не должны причинять больше ущерба, чем это требуется для производства необходимого действия. Правовое положение индивида может быть ограничено в той степени, в какой это требуется для осуществления публичного интереса, а применение более строгих, чем обычно, мер возможно только в исключительных случаях (опасность для жизни)⁴.

Принцип пропорциональности вместе с принципом равноправия является выражением идеи юридической справедливости. Эти принципы нацелены на обеспечение предсказуемости и правовой стабильности. Их не следует, однако, смешивать с применением правил о соразмерности в случае индивидуального исключения из обычно применяемого (формально правильного) правового положения, когда последствия такого применения могут оказаться несоразмерными для адресата.

Принцип защиты доверия закреплен в § 6 Административного закона. Он в первую очередь направлен на защиту обоснованных ожиданий частного лица по отношению к непредсказуемым и негативным для него изменениям в действиях должностных лиц. Принцип защиты доверия подразумевает запрет на акты, имеющие обратную силу, или на изменение принятых решений, которым ухудшается положение лица. Причем исправление ошибки во вред лицу обычно предполагает его согласие, и даже очевидная ошибка не может быть исправлена, если это принесет несоразмерный вред.

Принцип защиты доверия подразумевает также запрет на отмену вынесенного в интересах адресата решения после его оглашения, если только иное не предусмотрено законом или если адресат не выразил на это свое согласие. Данное требование, однако, не касается отмены решения, возлагающего на лицо обязанность (например, по уплате налога)⁵.

¹ В европейском праве концепция злоупотребления правом усмотрения (*détournement de pouvoir*) строится на концепциях французского административного права. Решение может быть отменено, если с очевидностью доказано, что оно было принято полностью или в его существенной части с целью, отличающейся от изложенной цели. Злоупотребление может касаться также использования процедурной формы (*détournement de procédure*).

² Так, Закон о полиции содержит требование действовать объективно и непредвзято, способствуя примирению.

³ В европейском праве принцип объективности нашел свое выражение в требованиях надлежащей процедуры.

⁴ Принцип пропорциональности отражен в судебной практике ЕС и получил закрепление в нормативных актах ЕС, которые касаются полномочий самого Союза: он уполномочен только на те действия, которые необходимы для осуществления целей учредительных актов.

⁵ В европейской правовой традиции принцип защиты доверия известен наряду с требованиями правовой определенности. Причем требования правовой определенности выражают формальную законность, тогда как принцип защиты доверия – материальные критерии законности.

Функционально-качественные требования, являющиеся гарантиями хорошего управления, касаются организации и деятельности публичных учреждений. К таким требованиям относятся принцип адекватного оказания услуг, обязанность консультирования, требование хорошего употребления языка, обязанность сотрудничества и обязанность рассмотрения.

Согласно принципу адекватного оказания услуг обслуживание должно быть достаточным и результативным. Если установленная законом услуга не предоставляется, на организацию может быть возложена обязанность возмещения причиненного ущерба.

Обязанность консультирования подразумевает дачу советов и ответов на вопросы обратившемуся за услугой лицу¹. Вместе с тем должностное лицо не может вести дело обратившегося за услугой лица в силу запрета на заинтересованность, но может ознакомить его со сложившейся практикой применения соответствующего правового положения. К тому же сам по себе совет не имеет юридической силы, если иное не установлено законом². Однако в случае дачи ошибочного совета может возникнуть обязанность по возмещению причиненного ущерба.

Согласно требованию хорошего употребления языка, закрепленному в § 9 Административного закона, должностное лицо обязано изъясняться понятно и доступно, ему запрещено употреблять оскорбительные или унижающие выражения. Ответы должностного лица на вопросы должны быть ясными и точными.

Что касается обязанности сотрудничества, то согласно § 10 Административного закона должностным лицам следует содействовать друг другу в рамках предоставленных им полномочий и в требуемом для решения вопроса объеме. Содействие оказывается по просьбе лица, принимающего решение. Вопросы официального содействия могут регулироваться специальными правовыми нормами.

Обязанность рассмотрения означает также обязанность принятия решения. Вопрос должен быть рассмотрен надлежащим образом без необоснованной задержки; сроки рассмотрения могут быть установлены в законе. Необоснованная задержка рассмотрения вопроса может означать неисполнение служебных обязанностей, которое в свою очередь расценивается как должностное преступление; при необоснованной задержке может быть поставлен вопрос о возмещении причиненного ущерба.

Административная процедура

Административные дела рассматриваются в Финляндии в первую очередь в соответствии с положениями Административного закона, которые касаются участников административной процедуры и отвода должностного лица, инициации административной процедуры, общих требований к рассмотрению дела, изучения дела и заслушивания сторон, принятия решения по делу, ходатайства об административном пересмотре, исправления ошибок в административном решении, подачи административной жалобы и обязанности вручения решения.

В качестве участников административной процедуры в Административном законе упоминаются органы власти (их должностные лица), стороны дела, помощники или представители стороны, заинтересованные в деле лица, а также свидетели, переводчики. Административный закон в § 27 прямо предписывает, что должностное лицо не вправе участвовать в рассмотрении дела и присутствовать при его рассмотрении, если оно подлежит отводу. Положения об отводе применяются также к членам коллегиальных органов власти и другим участникам рассмотрения дела и осуществляющим проверку лицам.

Должностное лицо подлежит отводу, если:

оно или близкое ему лицо является стороной по делу;

оно или близкое ему лицо помогает по делу либо представляет сторону по делу или заинтересованное лицо;

¹ Помимо консультирования на органы власти и их должностных лиц возложена также общая обязанность раскрытия информации.

² Положение о юридической силе официального совета, например, установлено в Законе о налогообложении (§ 26.2).

оно или близкое ему лицо является заинтересованным в деле лицом;
оно находится в служебной и иной зависимости от стороны по делу или заинтересованного в деле лица;
оно или близкое ему лицо занимает руководящее место в учреждении, которое осуществляет руководство или контроль по рассматриваемому в деле вопросу;
его беспристрастность подвергается сомнению по иным причинам (§ 28 Административного закона).

В соответствии с § 29 Административного закона вопрос об отводе должностного лица (включая его замену – § 30 Административного закона) должен быть разрешен без задержки. Решение по вопросу собственного отвода принимается самим должностным лицом. Однако решение об отводе члена коллегиального органа (власти) и докладчика принимается этим органом. Коллегиальный орган разрешает также вопрос отвода других лиц, имеющих право присутствия. Член коллегиального органа (власти) или докладчик вправе участвовать в рассмотрении вопроса о своем отводе только в случае, если без него отсутствует кворум для принятия решения и нет возможности найти ему замену без значительной задержки. Решение по вопросу отвода не подлежит обжалованию¹.

В силу § 19 Административного закона административное дело инициируется письменно путем предъявления требований с их обоснованием². С согласия органа власти дело может быть инициировано также устно. Административное дело возбуждается с момента, когда предназначенный для этого документ передан компетентному органу власти или когда дело – при его устном возбуждении – представлено и необходимые для начала рассмотрения сведения запротоколированы (§ 20 Административного закона)³.

Согласно § 23 Административного закона административное дело должно быть рассмотрено своевременно. На органе власти лежит обязанность сообщить по просьбе стороны примерную дату принятия решения, а также отвечать на вопросы по поводу продвижения дела. Дело рассматривается публично, если это установлено законом или отдельно принятым решением (§ 24 Административного закона). Если принимаемое органом власти решение может значительно повлиять на решение по другому находящемуся на рассмотрении у этого же органа власти делу, эти дела рассматриваются и разрешаются одновременно за исключением случаев, когда совместное рассмотрение дел приведет к необоснованной задержке или когда в этом нет необходимости исходя из характера дела (§ 25 Административного закона).

Согласно § 31 Административного закона орган власти обязан обеспечить надлежащее установление всех обстоятельств дела путем сбора необходимых для его решения сведений. Сторона по делу в свою очередь должна представлять доказательства своих требований и иным образом содействовать выяснению обстоятельств инициированного ей дела⁴.

До разрешения дела стороне в соответствии с § 34 Административного закона должна быть предоставлена возможность высказаться по делу и представить свои объяснения и доказательства, которые могут повлиять на решение по делу. Дело может быть разрешено без предоставления стороне возможности быть заслушанной в одном из следующих случаев:

если требование оставлено без рассмотрения или немедленно отклонено как необоснованное;

если дело касается приема на службу или на добровольное обучение;

если дело касается предоставления льготы, которое зависит от личных качеств заявителя;

если заслушивание может препятствовать осуществлению цели решения или если задержка рассмотрения дела причинит значительный ущерб здоровью людей, общественной безопасности или окружающей среде;

¹ Подробнее см.: Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. S. 259–316.

² В представляемом органу власти документе должна быть изложена суть дела, указано имя отправителя, а также необходимые для ведения дела контактные данные (§ 16 Административного закона).

³ Подробнее см.: Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. S. 357–376.

⁴ Для выяснения обстоятельств дела орган власти может провести осмотр (§ 38 Административного закона) или проверку на месте (§ 39 Административного закона).

если признается требование, которое не касается другой стороны по делу, или если по другой причине явно отсутствует необходимость в заслушивании.

Согласно § 37 Административного закона орган власти предоставляет стороне по делу по ее просьбе возможность изложить свое требование или объяснение устно, если это необходимо для выяснения обстоятельств дела, а письменная процедура повлечет для стороны несоразмерные затруднения. На такое мероприятие должны быть приглашены другие стороны, если это необходимо для обеспечения их прав и интересов. Устной процедурой сторона по делу может воспользоваться и в других случаях¹. По особой причине в административном деле может быть заслушан под присягой свидетель, а также устно – сторона по делу. Стороне, которую непосредственно касается принимаемое по делу решение, предоставляется возможность присутствовать на допросе свидетеля или другой стороны и задавать вопросы и высказывать свое мнение по поводу показаний допрашиваемого. Содействие в получении устных доказательств оказывает административный суд, наиболее удобный для опрашиваемых сторон (§ 40 Административного закона). Вопросы отвода свидетеля и его права отказаться от дачи показаний регулируются положениями Закона о судебной процедуре в административных делах (§ 69 Административного закона).

Если решение по делу будет иметь значительное влияние на условия проживания или труда лиц, которые не являются стороной по делу, орган власти обязан предоставить этим лицам возможность получить сведения об обстоятельствах дела и высказать свое мнение. Сообщения о принятии дела к рассмотрению не требуется, если доведение до сведения сторон такой информации поставит под угрозу достижение цели принятого решения, причинит иной значительный ущерб либо будет очевидно ненужным².

Согласно § 43 Административного закона административное решение принимается в письменной форме. Решение может быть, однако, дано в устной форме, если это необходимо по причине срочности дела. Устное решение должно быть вынесено также в письменной форме с приложением разъяснений о порядке заявления ходатайства об административном пересмотре и обжалования решения.

В соответствии с § 44 Административного закона в письменном решении должны быть приведены:

- принявший решение по делу орган власти и дата принятия решения;
- стороны по делу, которых решение непосредственно касается;
- обоснование решения и детальные сведения о том, на что сторона по делу имеет право или какие на нее возлагаются обязанности;
- сведения о лице, к которому сторона по делу может обратиться за получением дополнительной информации по делу.

В случае принятия устного решения стороне по делу сообщается о результатах разрешения дела, а также объясняется обоснование решения.

Согласно § 45 Административного закона административное решение должно быть обоснованным. Следует указать обстоятельства и доказательства, положенные в основу решения, а также примененные положения закона.

- Обоснование решения не требуется в случае, если:
- важный общественный или частный интерес требует немедленного принятия решения;
 - решение касается выборов, проводимых муниципальным коллегиальным органом;
 - решение касается приема на добровольное обучение или предоставления льготы, которое зависит от личных качеств заявителя;
 - решением признается требование, которое не касается другой стороны по делу, и у других лиц отсутствует право обжалования;
 - имеются другие важные причины.

Однако обоснование должно быть изложено в любом случае, если административное решение ведет к существенному изменению сложившейся практики³.

¹ Информация об устно изложенных требованиях и объяснениях подлежит протоколированию и регистрации (§ 42 Административного закона).

² Подробнее см.: *Mäenpää O.* Hallintoprosessioikeus. S. 377–504.

³ Подробнее см.: *Ibid.* S. 505–572.

Положения Административного закона, касающиеся ходатайства об административном пересмотре (§ 49a–49g гл. 7a), применяются как общие, если иное не установлено законом, а также если дело, разрешенное должностным лицом, должно быть перед его обжалованием в судебном порядке представлено на рассмотрение этому должностному лицу (§ 49a Административного закона).

В силу § 49b Административного закона не подлежит обжалованию (в судебном порядке) решение, которое в соответствии с законом может быть только объектом требования об административном пересмотре. Право на административный пересмотр решения, согласно § 49b Административного закона, принадлежит тому, кто является адресатом решения, или тому, чьи права, обязанности и интересы решение непосредственно затрагивает. Должностное лицо также имеет право на административный пересмотр решения в случаях, установленных законом, или если это требуется для обеспечения публичных интересов. Решение, принятое по ходатайству об административном пересмотре решения, может быть обжаловано (в судебном порядке), как это предусмотрено в Законе об административном судопроизводстве или ином акте.

Ходатайство об административном пересмотре в соответствии с § 49d Административного закона подается в письменной форме принявшему решение органу власти или другому органу публичного управления. В ходатайстве должны быть указаны требующее пересмотра решение, а также требуемые изменения и их обоснование. Ходатайство об административном пересмотре представляется в течение 30 дней с момента вручения решения и рассматривается в срочном порядке (§ 49e Административного закона).

Решение, в отношении которого возможен административный пересмотр, не подлежит исполнению до своего вступления в силу. Исключения составляют случаи, когда немедленное исполнение решения предписано законом или связано с его характером, а также когда отсрочка его исполнения невозможна исходя из требований защиты публичных интересов. После поступления ходатайства об административном пересмотре решения рассматривающий его орган власти может запретить исполнение решения или вынести решение о его приостановке; такое решение не подлежит обжалованию отдельно (§ 49f Административного закона).

Согласно § 49g Административного закона после принятия к рассмотрению ходатайства об административном пересмотре орган власти может изменить административное решение, отменить его или отклонить ходатайство. В решении по ходатайству об административном пересмотре должен быть приведен обоснованный ответ на требования, которые заявлены в ходатайстве. Должностное лицо, выносящее решение по ходатайству об административном пересмотре, может одновременно вынести решение по исправлению ошибки в соответствии с положениями § 50–53 Административного закона¹.

Орган власти, согласно § 50 Административного закона, может отменить ошибочное решение и разрешить дело снова в случае, если:

- решение основывается на явно ошибочных или недостаточных доказательствах;
- решение основывается на явно неправильном применении закона;
- при принятии решения допущена процедурная ошибка;

по делу получены новые доказательства, которые могут существенно повлиять на решение.

В случае получения новых доказательств решение может быть исправлено только в пользу стороны по делу, в остальных случаях – как в пользу, так и в ущерб стороны по делу; причем в последнем случае требуется согласие стороны на исправление решения за исключением случаев очевидной ошибки или вины этой стороны в совершении ошибки.

Орган власти обязан в соответствии с § 51 Административного закона исправить также допущенную в решении очевидную опечатку или арифметическую либо иную фактическую ошибку за исключением случаев, когда исправление приведет к результату, несоразмерному для стороны по делу, и при условии, что ошибка не вызвана действиями этой стороны.

¹ Подробнее см.: *Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. S. 599–604.*

Согласно § 52 Административного закона вопрос об ошибке рассматривается органом власти по его собственной инициативе или по требованию стороны по делу. Инициировать рассмотрение вопроса об ошибке можно в течение пяти лет со дня вынесения решения. При исправлении фактической ошибки дело рассматривается повторно с вынесением нового решения, тогда как исправление опечатки осуществляется путем замены экземпляра решения. При рассмотрении вопроса об ошибке орган власти может предписать запрет на исполнение решения или его приостановку (§ 53 Административного закона)¹.

Согласно § 53а Административного закона любое лицо может подать административную жалобу на противозаконные действия или бездействие органа власти, его должностного лица или другого лица, исполняющего публично-административные функции, органу власти, который контролирует его деятельность². Административная жалоба подается письменно и может быть заявлена также устно с согласия контролирующего органа власти. Заявитель должен привести основания, по которым он считает действия ошибочными, и по возможности сообщить время совершения этих действий. После рассмотрения административной жалобы контролирующий орган власти принимает меры, которые считает необходимыми³, а в случае безосновательности жалобы немедленно сообщает об этом заявителю (§ 53b Административного закона). Вынесенное по административной жалобе решение не подлежит обжалованию (§ 53d Административного закона)⁴.

Свое решение орган власти в соответствии с § 54 Административного закона должен без промедления вручить стороне по делу и другим известным ему лицам, у которых есть право обжалования. Вручению подлежит также решение, которое находится под запретом на обжалование. Обязанность вручения касается также других важных для рассмотрения дела документов⁵.

(Продолжение статьи будет опубликовано в 3-м номере журнала за 2020 год)

Список литературы

Орлов В. Г. Основы надлежащего правления // Реформы и право. 2018. № 1.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Hallituksen esitys HE 29 2018 vp). URL: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180029>.

Laakso S. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely // Governance – hallintaa uusin muotoiluin / I. Karppi (toim.). Tampere, 2013.

Mäenpää O. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu, 2016.

Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. Helsinki, 2018.

Mäenpää O. Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Helsinki, 2019.

References

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Hallituksen esitys HE 29 2018 vp). URL: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180029>.

Laakso S. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely // Governance – hallintaa uusin muotoiluin / I. Karppi (toim.). Tampere, 2013.

Mäenpää O. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu, 2016.

Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. Helsinki, 2018.

Mäenpää O. Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Helsinki, 2019.

Orlov V. G. Osnovy nadlezhshchego pravleniya // Reformy i pravo. 2018. № 1.

¹ Подробнее см.: Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. S. 585–598.

² Административная жалоба, которая подана по делу, разрешенному более двух лет назад, может быть рассмотрена только при наличии особых причин (§ 53b Административного закона).

³ В число таких мер входит порицание подконтрольного органа (§ 53c Административного закона).

⁴ Подробнее см.: Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. S. 691–726.

⁵ Подробнее см.: Ibid. S. 290–292.