А.А. Соловьев

Некоторые вопросы функционирования административной юстиции в Испании

Автор рассматривает особенности административной юстиции в Испании. Он характеризует систему административной юстиции Испании как смешанную, останавливается на нормативных правовых актах, закрепляющих основы ее организации, анализирует судебные (административное правосудие) и внесудебные процедуры рассмотрения административных споров.

Ключевые слова: Испания; зарубежный опыт; административная юстиция; судебная система; административные суды; квазисудебные органы.

При рассмотрении систем административной юстиции зарубежных государств следует отметить, что весьма интересным представляется опыт Испании (официальное наименование этого государства — Королевство Испания) [2]. Административная юстиция в этой стране является уже в полной мере сложившимся институтом, имеющим своей целью согласование двух базовых аспектов: законной деятельности органов публичной власти и обеспечения гарантий защиты прав и интересов частных лиц (граждан и организаций). Именно в соответствии с указанными принципами была учреждена система правового контроля и пересмотра вызывающих сомнение актов и решений административных органов. Применительно к системе административной юстиции, в Испании признается возможным оспаривание широкого круга административных актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти (управления) и их должностных лиц[1].

При этом под административными актами, которые могут подлежать оспариванию и судебной проверке на соответствие закону, в Испании понимаются как акты индивидуального характера (ненормативные правовые акты), так и затрагивающие общие интересы (правовые акты нормативного характера)[2].

Испанское право также признает различие между резолютивными актами, представляющими собой завершение административной процедуры, и предварительными актами, принимаемыми в процессе ее осуществления[3].

---

[1] Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf (дата обращения: 15.10.2014).

[2] *Rusch W.* Administrative procedures in EU member states. URL: http://www.sigmaweb.org/publications/42754772.pdf (дата обращения: 15.10.2014).

[3] Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/ spain/spain_en.pdf (дата обращения: 15.10.2014).

Административная юстиция в Испании имеет достаточно долгую историю становления. Ее развитие началось с принятием законов от 2 апреля и 6 июня 1845 года, но первым базовым нормативным правовым актом в этой области стал Закон Испании от 13 сентября 1888 года «О системе административной юрисдикции». Данным законом была создана **система административной юстиции по модели, которую в настоящее время называют смешанной,** поскольку она содержит в себе отдельные признаки, характерные для англосаксонской модели административной юстиции, а также некоторые черты, присущие французской модели административной юстиции[4].

А.Б. Зеленцов, выделяя испанскую модель административной юстиции в качестве самостоятельной, построенной на основе принципа «внутренней специализации» общих судов, указывает на следующие ее признаки:

а) административная юрисдикция рассматривается не как специальная по отношению к судам общей юрисдикции (гражданской и уголовной), а как обычная юрисдикция общих судов. Соответственно юрисдикция общих судов делится на гражданскую, уголовную и административную;

б) органы административной юстиции образуются посредством внутренней специализации общих судов, а не судебной системы в целом;

в) в структуре общих судов формируются специализированные отделения (коллегии, палаты) административной юрисдикции, а также могут выделяться (как правило, на местном уровне) самостоятельные административные суды. Все эти отделения (коллегии) в общих судах различных уровней, а также самостоятельные административные суды, входящие в систему общих судов, составляют в своей совокупности систему органов административной юстиции[5].

Кроме того, в соответствии с указанным выше Законом 1888 года «О системе административной юрисдикции» был создан формально независимый от других органов публичной власти Совет Государственного суда, состоявший из должностных лиц исполнительных органов и судей. Данный закон также предусматривал возможность свободного доступа к системе административной юстиции для лиц, чьи субъективные права были нарушены действиями или решениями администрации[6].

Ж. Марку применительно к кодификации вопросов административной (внесудебной) процедуры в Испании выделяет также Закон от 19 октября 1889 года, закрепивший фундаментальные принципы (в первую очередь — регистрации запросов, официальной передачи их компетентному государственному органу, соблюдения сроков процедуры и т. д.), на базе которых каждое министерство

---

[4] Там же.

[5] *Зеленцов А.Б.* Учебно-методический комплекс и методические рекомендации по изучению курса «Административная юстиция». М.: Изд. РУДН, 2011 URL: http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=717&p=33850 (дата обращения: 15.10.2014).

[6] Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf. (дата обращения: 15.09.2014).

должно было установить свое собственное регулирование. Эта система действовала до принятия Закона «О процедуре административного обжалования» 1958 года, юридико-технические качества которого позволили использовать его общую концепцию после восстановления демократии в действующем на сегодняшний день Законе от 26 ноября 1992 года № 30/1992 «Об общем юридическом статусе публичной администрации и административной процедуре». Испанский закон пошел значительно дальше других кодификаций, так как он касается не только процедуры и ходатайств, относящихся к индивидуальным административным актам, но и процедуры составления нормативных актов и ходатайств о получении возмещения за причиненный вред [1].

В 1956 году (то есть во время правления генерала Франко) в Испании был принят новый нормативный правовой акт в рассматриваемой сфере — Закон от 27 декабря 1956 года «Об административном судопроизводстве»[7], подразумевавший соответствующую специализацию судей, осуществлявших контроль за органами публичной власти. Данный закон действовал до 14 декабря 1998 года — момента вступления в силу нового одноименного закона от 13 июля 1998 года № 29/1998[8].

Закон 1956 года «Об административном судопроизводстве» имеет существенное значение для развития системы административной юстиции в Испании, поскольку он установил основы обеспечения контроля за законностью актов, решений, действий органов публичного управления, а также гарантии защиты прав и законных интересов частных лиц от возможного превышения полномочий такими органами.

Однако, несмотря на общепризнанную значимость и эффективность указанного нормативного правового акта, с того момента, как он был принят, в Испании произошло множество существенных изменений в государственной и правовой системе, в организации и деятельности политических и административных учреждений, а также в обществе в целом (по сути, имела место смена политического режима). Все это обусловило необходимость поиска актуальных подходов к обеспечению деятельности системы административной юстиции и принятия нового законодательства, гарантирующего возможности для защиты частными лицами своих прав и интересов от незаконных актов, решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц, предусматривающего осуществление эффективного контроля за деятельностью органов, осуществляющих государственное управление.

В настоящее время **основы организации административной юстиции** закреплены в следующих нормативных актах: **Конституции Испании от 27 декабря 1978 года[9]; Органическом законе Испании от 1 июля 1985 года № 6/1985**

---

[7] Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-lrjca.t1.html (дата обращения: 15.10.2014).

[8] Ley № 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado. № 167. 14.07.1998; URL: http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718 (дата обращения: 15.10.2014).

[9] Constitución Española URL: Boletín Oficial del Estado. 29.12.1978. № 311; http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229 (дата обращения: 15.10.2014).

«О судебной власти» (с изменениями и дополнениями)[10], который является базовым нормативным правовым актом, регламентирующим организацию судебной системы страны в целом; **Законе Испании от 13 июля 1998 года № 29/1998 «Об административном судопроизводстве»** (с изменениями и дополнениями) — профильном нормативном правовом акте в данной области[11].

В соответствии с частью 1 статьи 24 Конституции Испании от 1978 года каждый имеет право на эффективную судебную защиту судьей и судом в осуществлении своих прав и законных интересов, и ни при каких обстоятельствах не допускается отказ в такой защите.

Суды контролируют реализацию распорядительных полномочий и законность действий органов государственного управления в соответствии с частью 1 статьи 106 Конституции Испании.

Как устанавливает часть 1 статьи 103 Конституции Испании, органы публичного управления беспристрастно служат общим интересам и действуют в соответствии с принципами эффективности, иерархичности, децентрализации и координации, будучи полностью подчиненными закону и праву.

Органическим законом Испании от 1 июля 1985 года № 6/1985 «О судебной власти» (с изменениями и дополнениями) определены **следующие составляющие судебной системы Испании**: **система гражданской юрисдикции**; **система уголовной юрисдикции**; **система административной юрисдикции**; **система трудовой юрисдикции**; **система социальной юрисдикции**.

Кроме того, статья 24 Органического закона 1985 года «О судебной власти» особо предусматривает, что **в рамках административной юрисдикции рассматриваются, если иное не установлено законом, споры относительно законности актов, решений и действий органов публичной власти, а также содержащие финансовые претензии, к ним предъявляемые**[12]**.**

Административные суды Испании входят в единую судебную систему этой страны и рассматривают иски (заявления), связанные с актами, решениями, действиями, бездействием органов публичной власти, в рамках административных правоотношений, как это устанавливает часть 1 статьи 1 Закона Испании от 13 июля 1998 года № 29/1998 «Об административном судопроизводстве»[13].

---

[10] Ley Orgánica № 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial (Vigente hasta el 22 de Julio de 2014). // Boletín Oficial del Estado. № 157. 02.07.1985; URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.l1t1.html#a24 (дата обращения: 15.10.2014).

[11] Administrative justice in Europe (Report for Spain) // Association of the Councils of State and Supreme Administrative jurisdictions of the European Union. URL: http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/ spain/spain_en.pdf (дата обращения: 15.10.2014).

[12] Ordinary courts — Spain. URL: https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-es-en.do?member=1 (дата обращения: 15.10.2014).

[13] Ley № 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa // Boletín Oficial del Estado. № 167. 14.07.1998; URL: http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718 (дата обращения: 15.10.2014).

К **органам публичной власти** Испании, в соответствии с частью 2 статьи 13 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве», в отношении которых в рамках административной юстиции могут рассматриваться соответствующие иски (заявления), относятся федеральные органы государственной власти, органы публичной власти автономных сообществ, учреждения, интегрированные в систему местных органов публичной власти, а также юридические лица публичного права, которые связаны в своей деятельности с государством, автономными сообществами или местными органами публичной власти. Соответствующее правовое регулирование распространяется также и на должностных лиц этих органов.

Согласно части 3 ст. 1 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве», в рамках системы административной юстиции частными лицами могут подаваться иски (заявления) в отношении актов, предписаний решений, действий, касающихся непосредственно самих субъектов, а также публичного управления в целом, принимаемых такими органами, как:

– Конгресс Депутатов Испании (нижняя палата Парламента), Сенат (верхняя палата Парламента), Конституционный суд (высший орган конституционного контроля, официально не входящий в судебную систему страны), Счетная палата (высший орган финансового контроля в отношении публичного сектора) и омбудсмен (национальное название — Народный защитник) — парламентский уполномоченный, назначаемый для охраны конституционных прав граждан от злоупотреблений со стороны органов публичной власти;

– законодательные собрания автономных сообществ (административно-территориальных единиц Испании, также иногда именуемых автономными областями) и их автономные учреждения, подобные Счетной палате и омбудсмену;

– Генеральный Совет судебной власти Испании (орган управления, к компетенции которого относятся вопросы назначения на должности и перемещения судей, регулирование статуса судей и работников аппаратов судов, кадровые, организационные и дисциплинарные функции), а также руководящие органы судов;

– избирательные органы.

В порядке административного судопроизводства, в соответствии со ст. 2 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве», рассматриваются также:

– споры по поводу актов, издаваемых Правительством Испании или правительствами автономных сообществ, независимо от их характера, когда в связи с их принятием затрагиваются вопросы, касающиеся судебной защиты основных прав человека, а также назначения компенсаций за нарушение таких прав;

– споры, возникающие в связи с поступлением на службу в органы публичной власти;

– споры, возникающие в связи с деятельностью юридических лиц публичного права, издаваемых ими актов при осуществлении публичных функций;

– споры с участием органов публичной власти, для рассмотрения которых не предусмотрен иной судебный порядок;

– некоторые другие споры.

При этом важно отметить, что в рамках системы административной юстиции в Испании не рассматриваются споры:

– подпадающие под действие гражданского, уголовного и социального законодательства и подлежащие рассмотрению в установленном таким законодательством порядке, даже если они в определенной мере связаны с деятельностью органов публичной власти;

– военно-дисциплинарные;

– связанные с определением компетенции (юрисдикции) судов, а также органов, осуществляющих публичное управление;

– отнесенные к компетенции Конституционного суда (ст. 3 Закона Испании 1998 г. «Об административном судопроизводстве»).

Административное правосудие, согласно статье 6 Закона Испании 1998 года «Об административном судопроизводстве» **осуществляется судами ординарной (общей) юрисдикции на нескольких уровнях**:

– **в округах — судьями административных судов первой инстанции**;

– **в провинциях — судьями провинциальных судов по административным спорам**;

– **в автономных сообществах — Палатами по разрешению административных споров Высоких судов правосудия**;

– **на общегосударственном уровне — Палатой по разрешению административных споров Национального суда Испании**, рассматривающего наиболее сложные дела, юрисдикция которого распространяется на всю территорию страны, и **Палатой по разрешению административных споров Верховного суда Испании**, который является высшей судебной инстанцией и возглавляет всю судебную систему страны[14].

Палаты по разрешению административных споров Высоких судов правосудия, Национального суда Испании и Верховного суда Испании могут выступать как в качестве судов первой инстанции, так и пересматривать судебные акты, принятые нижестоящими судами.

Кроме того, в Испании существуют достаточно многочисленные административные и квазисудебные органы, относящиеся к исполнительной власти и разрешающие отдельные категории административных споров, в первую очередь в экономической сфере. Деятельность этих органов, тем не менее, находится под контролем судов Испании, а их решения соответственно могут быть обжалованы в судебном порядке.

Таким образом, основные функции по разрешению споров в рамках испанской модели административной юстиции возложены именно на общие суды (с учетом их внутренней специализации), что в значительной мере сходно с деятельностью судебной системы Российской Федерации в рассматриваемой области.

---

[14] *Тюхай Н.М.* Организация системы судов в Испании. URL: http://tnm.su/sistema-sudov-ispanija.html (дата обращения: 15.10.2014).

Литература

1. *Марку Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.

2. *Соловьев А.А.* О концептуальных подходах к определению природы и понятия административной юстиции в современной зарубежной правовой доктрине // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа. 2014. № 2.

References

1. *Marku Zh.* Administrativny'e akty' i procedury' Rossii i drugix gosudarstv Evropy' // Administrativny'e procedury' i kontrol' v svete evropejskogo opy'ta / Pod red. T.Ya. Xabrievoj i Zh. Marku. M.: Statut, 2011. 320 s.

2. *Solov'ev A.A.* O konceptual'ny'x podxodax k opredeleniyu prirody' i ponyatiya administrativnoj yusticii v sovremennoj zarubezhnoj pravovoj doktrine // Vestnik Federal'nogo arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga. 2014. № 2.

A.A. Solovyov

Some Aspects of Administrative Justice in Spain

The article deals with the particularities of administrative justice in Spain. The author characterizes the system of administrative justice in Spain as a mixed and complex system, analyzes the regulatory acts which define the principles of its organization, judicial (administrative justice) and extrajudicial mechanisms of solving administrative disputes.

Keywords: Spain; international experience; administrative justice; judicial system; administrative courts; quasi-judicial mechanisms.