

УДК 327

## Проблемы регулирования государственных институтов на примере административной юстиции Испании

**Шашкова Анна Владиславовна**

Адвокат, почетный консул Сент-Винсента и Гренадин,  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного права,  
Московский государственный институт международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;  
e-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru

### Аннотация

Настоящая статья посвящена анализу механизма административной юстиции Испании. Автор рассматривает особую роль административных трибуналов, которые не подчиняются никаким органам в системе общих судов. В статье ставится проблема организации и деятельности судов административной юстиции Испании. Наиболее значимому анализу в настоящей статье подвергается вопрос обжалования решений административных трибуналов. Статья указывает на необходимость административной юстиции для эффективного решения вопросов контроля и надзора за органами управления Испании. Автор приходит к выводу о необходимости четкого урегулирования административной процедуры в испанском законодательстве. Автор заключает, что необходимо сделать вывод о важной роли административных трибуналов для укрепления законности государственного управления и доверия граждан. Из тех проблем, которые необходимо решить остается четкое урегулирование административной процедуры, для чего следует реформировать законодательство. В Испании имеются и иные органы контроля над законностью в государственном управлении. Среди этих органов прежде всего следует выделить хозяйственно-административные трибуналы, рассматривающие в основном финансовые споры. Трибунал рассматривает в первой инстанции финансовые споры на крупные суммы и жалобы на постановления Министерства Экономики и других центральных учреждений, а во второй инстанции жалобы на постановления нижестоящих судов, хозяйственно-административных трибуналов региональных автономных объединений и соответствующих трибуналов провинций.

### Для цитирования в научных исследованиях

Шашкова А.В. Роль Проблемы регулирования государственных институтов на примере административной юстиции Испании // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 12А. С. 172-178.

### Ключевые слова

Административная юстиция, административный трибунал, Испания, административный процесс, кассация.

---

## Введение

С конца XIX века, с 1888 года в Испании начала развиваться административная ветвь правосудия. Основы были положены Базовым законом, который явился первой редакцией Гражданского кодекса Испании. В 1956 году принятием специализированного закона были определены стандарты регулирования административных споров. Конституция Испании 1978 года установила основы правосудия.

В Испании четко установлено, что, если вопрос каким-либо образом касается публичной администрации, необходимо прибегать к административным трибуналам. Административные трибуналы в Испании совершенно самостоятельны и не подчиняются никаким органам в системе общих судов.

Сама же система административной юстиции была заимствована из французского права, однако имеются и отличительные особенности. Одним из основных отличий является то, что институт административной юстиции не получил отражения в Конституции Испании.

## Основная часть

В суды административной юстиции ежегодно поступают тысячи жалоб. Эти суды рассматривают как малозначительные, так и крупные дела. Они проверяют законность административных актов - от рядовых муниципальных до королевских декретов.

Организация и деятельность судов административной юстиции регулируются Законом от 27 декабря 1956 года «Об административной юстиции» (с последующими изменениями и дополнениями). Этот закон был разработан для того, чтобы избежать различных формалистических толкований, которые приводили к непринятию административных жалоб.

Административная юстиция не должна пониматься, будто бы она создана для установления прав и гарантий администрации. Наоборот, административная юстиция позволяет воплотить справедливость в более высокой форме, чем если бы данные вопросы относились к другим юрисдикциям.

Только с помощью справедливости и соблюдения норм и принципов права возможно организовать общество и воплотить в жизнь административный замысел современного государства. Исполнение и следование нормам, каким бы ни был субъективный критерий должностных лиц, является обязательным в качестве основы существования социального порядка и единства административной деятельности.

Однако принципы единства и правопорядка колеблются, когда право заменяется на произвол. И здесь нужна административная юстиция. Поэтому, когда административная юстиция аннулирует противоречащие закону акты администрации, она не ущемляет ее престиж, а наоборот, содействует развертыванию административных функций.

Административная юстиция имеет специальной целью рассмотрение претензий, вытекающих в связи с актами публичной администрации, являющейся субъектом административного права.

Процесс в административных трибуналах не является кассацией, а первой судебной инстанцией. Они не рассматривают вопросы, не входящие в их юрисдикцию, такие как:

- вопросы гражданского или уголовного характера, отнесенные к обычной юрисдикции, а также вопросы, связанные с актами администрации, законами отнесенные к другим юрисдикциям;

- вопросы, возникающие в связи с политическими актами Правительства, например, касающиеся защиты государственной территории, международных отношений, внутренней безопасности государства и военной организации;
- решение вопросов компетенции между административной и обычной или специальной юрисдикциями и споры о компетенции.

Административные трибуналы рассматривают вопросы:

- связанные с исполнением, пониманием и заключением договоров вне зависимости от их юридической природы, совершенные публичной администрацией, когда целью являются публичные работы или услуги любого рода;
- вытекающие из имущественной ответственности публичной администрации;
- специально отнесенные каким-либо законом к данной юрисдикции.

Органы административной юстиции создаются при судах:

- административные трибуналы при территориальных судах (*Salas de lo Contencioso - administrativo de las Audiencias Territoriales*);
- административные трибуналы при Верховном суде (*Salas de lo Contencioso – administrativo del Tribunal Supremo*);
- кассационный административный трибунал при Верховном суде (*Sala de Revision de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo*).

При каждом территориальном суде создается административный трибунал с той же компетенцией. В исключительных случаях Правительство может создавать другие административные трибуналы, юрисдикция которых может ограничиваться одной или несколькими провинциями.

Административные трибуналы при территориальных судах в первой и последней инстанции рассматривают иски, связанные с:

- актами, не подпадающими под простую административную жалобу, рассматриваемую органами публичной администрации, компетенция которых не распространяется на всю государственную территорию;
- актами и решениями, вынесенными органами публичной администрации, компетенция которых распространяется на всю территорию государства, но чей органический уровень ниже министра по вопросам персонала;
- явно выраженными или подразумеваемыми актами министров, должностных лиц (*autoridades*) и центральных органов нижней иерархии, решениями по административным жалобам, включая экономико-административные, и решениями, вынесенными во исполнение функции надзора за органами, компетенция которых не распространяется на всю территорию государства.

Также, административные трибуналы при территориальных судах рассматривают иски об имущественной ответственности публичной администрации, гражданских должностных лиц за акты и деяния, совершенные в исполнение своих должностных обязанностей, если в том или ином случае это не относится к компетенции Верховного суда.

Административные трибуналы при Верховном суде. Административные трибуналы при Верховном суде в первой и последней инстанции рассматривает следующие вопросы:

- жалобы в органы административной юстиции, прямо оспаривающие положения общего характера органов администрации государства, компетенция которых распространяется на всю государственную территорию;

- административные жалобы в отношении актов Совета министров, Делегатских комиссий и министров;
- акты и резолюции органов публичной администрации, компетенция которых распространяется на всю территорию государства и органический уровень которых ниже министра по вопросам, не касающимся персонала;
- вопросы имущественной ответственности публичной администрации (Совета министров, Делегатских комиссий Правительства и министров) и иски, возбуждаемые гражданскими губернаторами или должностными лицами, органический уровень которых равен или выше генерального директора, по которым они подлежат ответственности за деяния, совершенные в исполнение своих должностных обязанностей;
- акты, принятые Высшим советом военной юстиции (Cosejo Supremo de Justicia Militar) или по его предложению.

Во второй инстанции административные трибуналы при Верховном суде рассматривают апелляционные жалобы на решения, вынесенные административными трибуналами при территориальных судах.

Также административные трибуналы при Верховном суде рассматривают:

- кассационные жалобы против твердых решений (*sentencias firmes*) административных трибуналов при территориальных судах;
- жалобы по непринятию апелляции;
- вопросы компетенции, возникающие между двумя или более административными трибуналами при территориальных судах.

Распределение дел между административными трибуналами при Верховном суде осуществляется руководством Верховного суда.

Жалобы против твердых решений любого из административных трибуналов при Верховном суде рассматриваются кассационным административным трибуналом при Верховном суде.

Административные трибуналы при территориальных судах состоят из председателя и двух магистратов. В каждый административный трибунал при Верховном суде входит председатель и магистраты, количество которых устанавливается органическими решениями Верховного суда. Эти трибуналы разбиты на отделы, в которых председательствует председательствующий в трибунале или наиболее старший магистрат отдела. Для принятия обычного решения достаточно совпадения мнения председательствующего и двух магистратов.

Председатель и магистраты административных трибуналов при Верховном суде и при территориальных судах назначаются Правительством по предложению министра юстиции. В эти трибуналы также входят секретари, должностные лица и технические сотрудники.

Кассационный административный трибунал при Верховном суде состоит из председателя Верховного суда, председателей административных трибуналов при Верховном суде и магистратов с наибольшим стажем из каждого из административных трибуналов при Верховном суде.

В Испании имеются и иные органы контроля над законностью в государственном управлении. Среди этих органов прежде всего следует выделить хозяйственно-административные трибуналы, рассматривающие в основном финансовые споры. Система хозяйственно-административных трибуналов была образована в конце 1970-х - 1980-х годов. Ее возглавляет центральный хозяйственно-административный трибунал, состоящий из председателя, 11 членов и генерального секретаря. Трибунал рассматривает в первой инстанции

финансовые споры на крупные суммы и жалобы на постановления Министерства Экономики и других центральных учреждений, а во второй инстанции - жалобы на постановления нижестоящих судов - хозяйственно-административных трибуналов региональных автономных объединений и соответствующих трибуналов провинций.

### Заключение

Таким образом, необходимо сделать вывод о важной роли административных трибуналов для укрепления законности государственного управления и доверия граждан. Из тех проблем, которые необходимо решить остается четкое урегулирование административной процедуры, для чего следует реформировать законодательство.

### Библиография

1. Королев М.А. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора // МЖМП. 1995. № 3. С. 17-45.
2. Павлова Л.В. Имплементация договорных обязательств Республики Беларусь в национальном законодательстве // МЖМП. 2006. № 1. С. 201-207.
3. Туманов В.А. Половченко К.А. Конституционные основы судебной власти. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 326.
4. Шашкова А.В. Конституционное правосудие в Испании на примере процедуры ампаро // Право и государство: теория и практика. 2017. № 5 (149). С. 49-54.
5. Шашкова А.В. Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 162 с.
6. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6-12.
7. Шашкова А.В. Органы контроля за законностью в государственном управлении Испании // Президентский контроль. 1999. № 3. С. 33-39.
8. *Constitucion Espanola*, de 29 de diciembre de 1978.
9. Donini A., Forlivesi M., Rota A., Tullini P. Towards collective protection for crowdworkers: Italy, Spain and France in the EU context // *Transfer*. 2017. №23 (2). P. 207-223.
10. Hernandez R.M. Breach by the constitutional court of the fair administration of justice within the admission process of the recurso de amparo. The european court of human rights case *arribas anton vs. Spain* [Incumplimiento de la buena administracion de justicia del tribunal constitucional en la admision del recurso de amparo. El caso *arribas anton vs. Espana del tedth*] // *Revista Espanola de Derecho Constitucional*. 2016. P. 369-414.
11. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
12. Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial / BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 1988, páginas 36580 a 36635.
13. Martinez M.A.A. El Recurso previo de in constitucionalidad segun la ley organica 12/2015: Un regreso esperado, una reforma insuficiente // *Revista de Derecho Politico*. 2015. № (97). P. 89-140.
14. Organizacion de Juzgados y Tribunales.
15. Regionini G. Governmentalities without political capacity // *Policy Sciences*. 2017. № 50 (2). P. 163-178.
16. Shashkova A.V., Rakittskaya I.A., Pavlov E.Ya. Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis) // *Bylye Gody*. 2017. Vol. 46. Is. 4. P. 1333-1344.
17. Shashkova A.V. Study Manual on Bases of Russian Law // Cambridge Scholars Publishing. 2015. P. 374.

---

## Problems of regulation of public institutions by the example of administrative justice in Spain

**Anna V. Shashkova**

Lawyer, Honorary Consul for St. Vincent and the Grenadines,  
PhD in Law, Associate Professor,  
Department of Constitutional Law,  
Moscow State Institute of International Relations (University)  
of the Ministry of Foreign Affairs Russian Federation,  
119454, 76 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru

### Abstract

This article is devoted to the analysis of the mechanism of administrative justice in Spain. The author considers the special role of administrative tribunals, which are not subordinate to any bodies in the system of common courts. The article poses the problem of the organization and operation of the courts of administrative justice of Spain. The article points to the need for administrative justice to effectively address the issues of control and supervision over the Spanish governing bodies. The author comes to the conclusion that there is a need for a clear settlement of the administrative procedure in the Spanish legislation. The author concludes that it is necessary to draw a conclusion about the important role of administrative tribunals for strengthening the legitimacy of public administration and the confidence of citizens. Of the problems that need to be resolved is a clear settlement of the administrative procedure, for which it is necessary to reform the legislation. In Spain, there are other bodies of control over the rule of law in public administration. Among these bodies, first of all, economic and administrative tribunals, which mainly deal with financial disputes, should be singled out. The Tribunal examines in the first instance financial disputes on large sums and complaints against decisions of the Ministry of Economy and other central institutions, and in the second instance complaints about decisions of lower courts, economic and administrative tribunals of regional autonomous associations and the relevant provincial tribunals.

### For citation

Shashkova A.V. (2017) Problemy regulirovaniya gosudarstvennykh institutov na primere administrativnoi yustitsii Ispanii [Problems of regulation of public institutions by the example of administrative justice in Spain]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (12A), pp. 172-178.

### Keywords

Administrative justice, administrative tribunal, Spain, administrative process, cassation.

### References

1. Constitucion Espanola, de 29 de diciembre de 1978.
2. Donini A., Forlivesi M., Rota A., Tullini P. (2017) Towards collective protection for crowdworkers: Italy, Spain and France in the EU context. *Transfer*, 23 (2), pp. 207-223.
3. Hernandez R.M. (2016) Breach by the constitutional court of the fair administration of justice within the admission

- process of the recurso de amparo. The european court of human rights case arribas anton vs. Spain [Incumplimiento de la buena administracion de justicia del tribunal constitucional en la admision del recurso de amparo. El caso arribas anton vs. Espana del tedth]. *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, pp. 369-414.
4. Korolev M.A. (1995) K voprosu o sootnoshenii obychnoi i konventsionnoi norm otноситel'no vliyaniya izmenivshikhsya obstoyatel'stv na sile mezhdunarodnogo dogovora [On the question of the correlation between conventional and conventional norms regarding the influence of changed circumstances on the strength of an international treaty]. *MZhMP [MJIL]*, 3, pp. 17-45.
  5. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
  6. Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta.
  7. Martinez M.A.A. (2015) El Recurso previo de in constitucionalidad segun la ley organica 12/2015: Un regreso esperado, una reforma insuficiente. *Revista de Derecho Politico*, 97, pp. 89-140.
  8. Organizacion de Juzgados y Tribunales.
  9. Pavlova L.V. (2006) Implementatsiya dogovornykh obyazatel'stv Respubliki Belarus' v natsional'nom zakonodatel'stve [Implementation of contractual obligations of the Republic of Belarus in the national legislation]. *MZhMP [MJIL]*, 1, pp. 201–207.
  10. Regionini G. (2017) Governmentalities without political capacity. *Policy Sciences*, 50 (2), pp. 163-178.
  11. Shashkova A.V., Rakittskaya I.A., Pavlov E.Ya. (2017) Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis). *Bylye Gody*, 46, 4, pp. 1333-1344.
  12. Shashkova A.V. (2017) Konstitutsionnoe pravosudie v Ispanii na primere protsedury amparo [Constitutional justice in Spain on the example of amparo procedure]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika [Law and the state: theory and practice]*, 5 (149), pp. 49-54.
  13. Shashkova A.V. (1999) Organy kontrolya za zakonnost'yu v gosudarstvennom upravlenii Ispanii [Bodies of control over the legality in the public administration of Spain]. *Prezidentskii kontrol' [Presidential contro]*, 3, pp. 33-39.
  14. Shashkova A.V. (2001) *Pravitel'stvo Ispanii (organizatsionno-pravovye problemy)*. *Doct. Dis.* [Government of Spain (organizational and legal problems). *Doct. Dis.*]. Moscow.
  15. Shashkova A.V. (1999) Ponyatie mekhanizma gosudarstvennogo upravleniya. Vysshie i tsentral'nye organy publichnoi administratsii v Ispanii [Concept of the mechanism of public administration. Higher and central public administration in Spain]. *Yurist [Lawyer]*, 4, pp. 6-12.
  16. Shashkova A.V. (2015) *Study Manual on Bases of Russian Law*. Cambridge Scholars Publishing.
  17. Tumanov V.A. Polovchenko K.A. (2016) *Konstitutsionnye osnovy sudebnoi vlasti. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional basis of the judiciary. Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.