

Научная статья
УДК 343.01:343.13
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-75-81>

Специфика административного судопроизводства в Республике Корея

Майорова Светлана Анатольевна¹, Супрунов Александр Германович²

^{1,2}Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия

¹plavalaguna@inbox.ru

²suprunov1@mail.ru

Аннотация. Исследование вопроса судебной защиты граждан и организаций от неправомерных и незаконных действий должностных лиц органов государственной исполнительной власти, проблематики административного судопроизводства не может считаться полным и завершенным без анализа зарубежного опыта. Статья посвящена рассмотрению опыта Республики Корея по организации судебного контроля за административной деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц, проблемам становления и развития административного судопроизводства в Корею.

Ключевые слова: административное судопроизводство, Республика Корея, исполнительная власть, административная деятельность, Конституционный суд, Административный суд, судебный контроль

Для цитирования: Майорова С. А., Супрунов А. Г. Специфика административного судопроизводства в Республике Корея // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 3 (55). С. 75–81. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-75-81>.

Original article

Specifics of administrative proceedings in the Republic of Korea

Svetlana A. Mayorova¹, Alexander G. Suprunov²

^{1,2}Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation

¹plavalaguna@inbox.ru

²suprunov1@mail.ru

Abstract. The study of the issue of judicial protection of citizens and organizations from illegal and illegal actions of officials of state executive authorities, the problems of administrative proceedings cannot be considered complete and complete without an analysis of foreign experience. The article is devoted to the review of the experience of the Republic of Korea in the organization of judicial control over the administrative activities of executive authorities and their officials, the problems of the formation and development of administrative proceedings in Korea.

Keywords: administrative proceedings, Republic of Korea, executive power, administrative activity, Constitutional Court, Administrative Court, judicial control

For citation: Mayorova S. A., Suprunov A. G. Specifics of administrative proceedings in the Republic of Korea. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, no. 3 (55), pp. 75–81. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-75-81>.

Принятый в России в марте 2015 года Кодекс административного судопроизводства стал очередной значимой вехой отечественной системы защиты прав физических и юридических лиц от административного произвола. За

прошедшие годы правоприменительной практики исследователями административного права были выявлены как «сильные», так и «слабые» стороны данного кодифицированного законодательного акта. Тем интереснее, на наш взгляд,

© Майорова С. А., Супрунов А. Г., 2021

обратиться к опыту использования аналогично-го законодательного акта в одной из ведущих стран Юго-Восточной Азии – Республики Корея. Анализ зарубежных законодательных актов позволяет выделить не только специфику зарубежного законодательства, но и сформулировать предложения по совершенствованию соответствующего российского законодательного акта, регламентирующего вопросы административного судопроизводства судебного контроля за административной деятельностью органов государственной исполнительной власти.

Большинством современных демократических стран в качестве основополагающих принципов государственного устройства, как отмечает Н. И. Санг в своей монографии по конституционному праву Республики Корея, постулируются верховенство и разделение государственной власти на представительную, исполнительную и судебную [1, с. 35]. Судебный контроль принимаемых должностными лицами органов исполнительной власти управленческих решений на предмет их конституционности и/или законности является для государственной власти этой восточно-азиатской страны чрезвычайно значимым. Именно при его посредстве осуществляется в соответствии с принципом верховенства закона придание общей легитимности реализуемого административного процесса.

В Республике Корея, согласно Закону об административном судопроизводстве (далее – Закон) основной процедурой судебного контроля за законностью принимаемых управленческих решений должностными лицами органов исполнительной власти является подача иска в апелляционном порядке. Существуют и дополнительные варианты, при помощи которых возможно проверить законность осуществляемой административной деятельности. Это так называемые «деликтные иски», подаваемые против государства, а кроме того, подаваемые в суд иски гражданско-правового или уголовного характера, в которых в качестве приоритетной оспариваемой проблемы выступает вопрос законности административной деятельности государственного чиновника. Еще одной возможностью осуществления судебного контроля законности управленческих решений органов государственной власти Кореи является конституционное разбирательство в Конституционном суде Республики.

Судебный надзор административной деятельности органов исполнительной власти Республики Корея основан на двух основных предпосылках. Во-первых, административная

деятельность органов государственной исполнительной власти реализуется в строгом соответствии с Конституцией Республики Корея и законами государства. Во-вторых, судебное решение имеет приоритетную значимость в сравнении с административным решением в вопросе «законности». Если бы суды Кореи при рассмотрении апелляций на законность принимаемых органами государственной исполнительной власти управленческих решений всегда имели возможность находить необходимые ответы в Конституции Кореи или производных от нее законодательных актах, указанные предпосылки были бы просто дублированием одного и того же постулата. Вместе с тем по причине наличия у судов права на судебное усмотрение при принятии итогового решения о возможности пересмотра административных решений, а также неизбежной неопределенности в толковании соответствующих правовых норм уровень судебного контроля за законностью деятельности органов государственной власти в Корею может сильно варьироваться в зависимости от позиции конкретного представителя судебной власти. Тот факт, что суды Кореи, в отличие от Верховного Суда Российской Федерации, не являются субъектом законодательной инициативы, не имеет большого значения для активной апелляционной деятельности по рассмотрению жалоб на незаконность административных решений, принимаемых государственными чиновниками исполнительных органов власти.

После создания в 1948 году независимого Правительства Республики Корея при Министерстве законодательства был создан Комитет по разработке закона о судебной защите от административных правонарушений. Первый Закон об административном судопроизводстве, состоявший из 14 разделов, принят в 1951 году во время Корейской войны и разработан на основе принятого в Японии в 1948 году Закона о специальных положениях, касающихся процедуры рассмотрения административных исков.

С тех пор, как в 1961 году в результате военного переворота к власти пришел президент Пак Чон Хи, отмечает исследователь «корейского экономического чуда» Син Хён Хвак, Правительство Республики как высший орган исполнительной власти активно реализовывало стратегию «интенсивного экономического развития» [2, с. 20]. За короткий период был обеспечен успешный экономический рост, сопровождавшийся значительными ограничениями в сфере демократических прав и свобод, а также умалением принципа верховенства закона.

В результате этого административные исполнительные органы, прямо подконтрольные президенту, обладали не только приоритетом относительно органов законодательной или судебной власти, но и значительным объемом дискреционных полномочий при принятии административных решений в отношении населения страны. В такой ситуации сам принцип судебного надзора за административной деятельностью, осуществляемой исполнительной властью, не приветствовался настолько, что легальный, соответствующий требованиям закона административный процесс как правовой институт использовался крайне ограниченно.

В 1984 году после падения режима Президента Пака Закон об административных судебных разбирательствах существенно пересмотрен. Именно тогда в Закон были внесены базовые новеллы, сформировавшие его основную структуру. Административные дела подлежали передаче на рассмотрение вышестоящего суда с последующим обращением в Верховный суд. Истец на стадии досудебного рассмотрения дела был обязан исчерпать административные средства правовой защиты со стороны административных апелляционных комиссий, входящих в структуру государственных исполнительных органов. Часть структурных элементов Закона, определяющих, например, форму иска, оставалась калькой японского Закона об административном судопроизводстве. Вместе с тем, корейский Закон содержал инновационную регламентацию различных вариантов судебного подхода к основным функциям и структуре судебного контроля. Кроме того, в отличие от японского первоисточника, он закрепил более широко и подробно законодательную трактовку предмета судебного контроля. Однако судам Республики Корея потребовалось несколько лет, чтобы данные законодательные новеллы в полном объеме были внедрены в практику административного судопроизводства и судебного контроля.

После демократических преобразований, произошедших в Корее в конце 1980-х годов, значимость судебных органов существенно изменилась. Учрежденный Конституцией Республики Корея 1988 года Конституционный суд и нормативно, и фактически ввел в юридическую практику государства институты судебного контроля и административного судопроизводства [3, с. 110]. Конституционный суд был наделен полномочиями по защите основополагающих прав граждан и контролю законности административных решений, принимаемых

Правительством Кореи и органами государственной исполнительной власти. Конституционный суд обладает исключительными полномочиями по вынесению итогового судебного решения при обжаловании законодательных актов, принятых Национальным собранием – Парламентом Кореи. Одновременно с судами общей юрисдикции Конституционный суд вправе рассматривать «конституционные жалобы» по обжалованию неправомερных административных решений органов исполнительной власти. Как отмечает Хи Джунг Ли, основной объем «административных жалоб» рассматривается в судах общей юрисдикции. Фиксируется возрастание активности физических и юридических лиц по административному разбирательству в общем суде [4, с. 52]. Среди прочего у Верховного суда Республики Корея была расширена сфера контрольных полномочий. В качестве правовой базы для проверки законности административного усмотрения он был наделен правом использования «неписаных принципов» административного права, к числу которых относятся принципы соразмерности, защиты законных ожиданий и т. д.

В 1994 году в рамках судебной реформы в систему административного судопроизводства Республики Корея были внесены дополнительные значимые изменения. Закон 1994 года отменил правило об ограничении административного обжалования. Вместо этого, как указывают Б. К. Гиллс и Д.-С. С. Гиллс, истцам было предоставлено право изначального выбора между административным разбирательством и административным обжалованием [5, с. 214]. Был учрежден специализированный Административный суд, выступавший в качестве суда первой инстанции для рассмотрения административных споров. Определена процедура подачи и рассмотрения апелляции на решение Административного суда в вышестоящем суде общей юрисдикции, а затем в Верховном суде.

Рассмотрим более подробно нормативно-правовые основания судебного контроля и административного судопроизводства в Республике Корея. Их с известной долей условности можно разделить на две составляющие: конституционные и законодательные.

1. Конституционные основания. В соответствии со статьей 107 (2) Конституции Республики Корея Верховный суд обладает высшей властью по осуществлению судебного надзора за законотворческими процедурами и административной деятельностью органов государственной исполнительной власти [6]. В Корее

именно суд общей юрисдикции, а не отдельный административный суд обладает полномочиями по рассмотрению административных споров. Административный суд является специализированным судом по рассмотрению административных споров, одновременно являясь составным элементом единой судебной системы при Верховном суде Республики. Именно суд общей юрисдикции, а не Конституционный суд наделен правом рассмотрения вопросов конституционности норм права, принимаемых в рамках административной деятельности органов государственной исполнительной власти. Распределение юрисдикционных полномочий между Конституционным судом и судами общей юрисдикции Республики Корея зависит не от характера правовых вопросов, к которым относится соответствие принятого административного решения требованиям Конституции и законодательных актов, а от вопросов субъективного характера.

2. Законные основания. Требования Закона Кореи об административном судопроизводстве применяются к административным спорам как общая норма, если иное прямо не предусмотрено иными законодательными актами. Он предусматривает четыре формы действий:

- апелляционный судебный процесс;
- судебный процесс между сторонами;
- публичный судебный процесс;
- судебный процесс с участием юридических лиц.

Существует три типа апелляционного разбирательства:

- судебный процесс об отзыве административного решения;
- судебный процесс для подтверждения недействительности административного решения;
- судебный процесс для подтверждения незаконности бездействия должностного лица государственного органа исполнительной власти.

Закон Кореи об административном судопроизводстве предоставляет общее право подавать апелляционные иски о нарушении прав заявителя во всех сферах управления. Это означает, что лицо, права которого ущемляются административной деятельностью государственного органа исполнительной власти, может подать иск о восстановлении нарушенных прав без использования специальных норм отдельных законов, определяющих порядок судебной защиты в той или иной сфере государственной деятельности.

Приходится констатировать, что Закон Кореи об административном судопроизводстве

не является самостоятельным законодательным актом для осуществления полноценных административных разбирательств. Он состоит всего из 46 статей, в которых зафиксированы только особые правила административного судопроизводства. Раздел 8 данного Закона предписывает, что положения Закона о гражданском судопроизводстве, Закона о процедуре исполнения решений по гражданским делам и Закона о судопроизводстве применяются к тем вопросам, которые не регламентированы в Законе об административном судопроизводстве, и лишь в той мере, в какой они соответствуют характеру административного разбирательства. Так, положения об отводе судьи, полномочиях сторон, судебных издержках, обслуживании сторон, проверке доказательств, апелляции в суды высшей инстанции и так далее, применяются к административным спорам. В то же время положения об отказе, урегулировании, предварительном судебном запрете и так далее к процессу административного судопроизводства не применимы [7].

Указанные типы процессов административного судопроизводства можно в зависимости от их основной цели разделить на субъективный судебный процесс и объективный судебный процесс. Важнейшей целью субъективного административного судопроизводства является защита прав или интересов отдельных лиц и предоставление средств правовой защиты лицам, чьи права были нарушены. Основная цель объективного административного судебного разбирательства – обеспечение осуществления административной деятельности органов государственной исполнительной власти на законных основаниях и защита общественных интересов. Традиционно считается, что апелляционный судебный процесс и судебный процесс между сторонами относятся к субъективным судебным процессам, в то время как публичные судебные процессы и судебные разбирательства с участием юридических лиц относятся к объективным судебным процессам.

На практике каждая форма административного судопроизводства способствует достижению субъективных и объективных целей одновременно. Когда физическое лицо обращается к административному судопроизводству за защитой личных интересов, судебный процесс дает возможность не только пересмотреть спорную административную деятельность, но и предотвратить будущую незаконную деятельность субъекта управленческой деятельности и в конечном счете улучшить общее качество

административной деятельности. Одновременно с этим в иске о признании управленческого решения недействительным в общественных интересах сторона, проигравшая дело, пытается реализовать свой подчас корыстный интерес. Тогда эти две функции становятся двумя сторонами одной медали, и различие между объективными и субъективными исками можно назвать просто вопросом акцента или веса самого дела.

Отвечая на вопрос о смысловой нагрузке таких различий, Пак Дж. Хун отмечает, что оно влияет на характер и объем административного судопроизводства [8, с. 147]. Различие между видами разбирательств определяет объем судебного вмешательства в полномочия исполнительной власти и отношения между исполнительной и судебной властью. Определение цели апелляционного разбирательства может быть препятствием для судебного пересмотра в тех случаях, когда нарушенный частный интерес еще не признан официально в качестве законного права. Вместе с тем отдельный индивид или общество в целом расценивают причиненный вред значимым и несправедливым. В качестве примера можно привести иски граждан о недостаточной активности исполнительной власти по защите окружающей среды.

Несомненно, объем судебных полномочий по контролю за административной деятельностью в Корее можно расширить, придав более широкий смысл понятию «право». В таком ключе можно вести речь о расширении прав на обжалование в порядке административного судопроизводства. Однако такой подход был бы ограниченным и поэтапным.

В последнее время отдельные корейские исследователи административного права утверждают, что апелляционный процесс по своей природе относится к категории объективных судебных процессов и что возможности его использования должны быть значительно расширены, чтобы охватить «справедливый интерес», а не только «охраняемый законом интерес» [9, с. 162].

Решение о возможности использования механизма административного судопроизводства – это прежде всего определение границ, в пределах которых граждане могут возместить вред, причиненный им административной деятельностью государственных органов исполнительной власти, с использованием полномочий судебной власти, а также разграничение судебного вмешательства в деятельность исполнительной власти. В связи с этим для принятия

судом соответствующего решения необходимо сослаться на соответствующие ценности и принципы, среди которых выделяют:

- характер судебной власти;
- надлежащее разделение властей между законодательной, судебной и исполнительной ветвями;
- эффективность судебного контроля над исполнительной властью через судебные разбирательства.

Эти положения объединяются понятием «условия административного судопроизводства». В Республике Корея они представляют собой необходимые предварительные условия, которые должны быть выполнены для того, чтобы суд мог перейти к рассмотрению дела по существу.

«Нет интереса, нет судебного процесса» – это общий принцип, отмечает Ли Си Юн, применимый ко всем судебным действиям, реализуемым в корейской судебной системе [10, с. 185]. Под термин «интерес» подпадает общественная ценность, заслуживающая охраны со стороны судебных органов, а также интересы истцов, подлежащие возмещению посредством судебного административного иска. Чтобы признать «интерес иска», в рамках административного судопроизводства необходимо всестороннее рассмотрение различных связанных друг с другом элементов. Для апелляционного разбирательства в рамках административного судопроизводства интерес иска рассматривается при наличии трех условий, необходимых для судебного административного разбирательства:

- «пригодность объекта», то есть пригодность для рассмотрения оспариваемой административной деятельности);
- «правоспособность истца»;
- «интерес иска в узком смысле».

Признавая их относительно автономными элементами, Ли Ген Вун указывает, что условия взаимосвязаны и по сути иногда могут быть взаимозаменяемы [11]. Прежде всего, выделяются три базовых условия, а затем дополнительные специфические условия апелляционного разбирательства, которые предписаны в «Законе об административном судопроизводстве».

В целом в Корее объем административного судопроизводства и средства судебного контроля еще подлежат расширению. Существующая ограниченность частично объясняется «судебной сдержанностью», которая преобладала при авторитарном режиме первых президентов Республики. С переходом Кореи на демократическую форму правления полномочия судов

постепенно расширяются за счет более широкого толкования Закона об административном судопроизводстве.

Происходящие в Республике Корея социальные изменения, демократизация, децентрализация, глобализация и так далее внесли изменения в положение судебной ветви государственной власти. Принятый в 2004 году законопроект о внесении поправок в Закон об административном судопроизводстве, представленный Верховным судом, стал замечательным свидетельством того, что сами суды меняют свое представление о себе. Измененный Закон ввел новые формы процедур, предусматривающих средства правовой защиты от судебного произвола:

– приказное судебное производство о конкретном исполнении определенного судебного решения;

– меры обеспечения судебного запрета.

Обновленный Закон предусматривает гораздо более широкую концепцию предмета апелляционного разбирательства в рамках административного судопроизводства и права на него. В судебный оборот введено совершенно новое понятие «административный акт», в которое включены действия, имеющие только фактические результаты, а также административное нормотворчество.

Наконец, Законом Кореи об административном судопроизводстве в более широком смысле определяется инновационное понятие правоспособности: от «законного интереса» до «справедливого законного интереса».

Список источников

1. Sung Nak-In. Constitutional Law. Bopmoonsa, 2017. 1066 p.
2. Син Хён Хвак. Южная Корея: нелегкий путь к процветанию // Проблемы Дальнего Востока. 1990. № 5. С. 18–24.
3. Михалёва И. В. Функционирование национальной судебной системы Республики Корея в контексте политических процессов середины XX – начала XXI века // Ойкумена. 2010, № 3. С. 109–116.
4. Hee-Jung Lee. The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea // Journal of Korean Law. 2006. Vol. 6. № 1.
5. Barry K. Gills, Dong-Sook S. Gills. South Korea and globalization: the rise to globalism? // Asian Per-

spective. 1999, Vol. 23, No. 4. Special Issue on Globalization in East Asia, pp. 199–228.

6. 대한민국헌법. 헌법제10호. 제정기관: 1987. 52 p.
7. The Administrative Litigation Act sec. 3. Gov. Body: Justice. 2014.
8. Park Jeong Hoon, Important Issues of the revision of Administrative Litigation Act, 31-2 // Public law. 2003, p. 147, 205.
9. Park Jeong Hoon, Structure and functions of judicial review of administrative action. 2005, pp. 140–141, 160–165.
10. Lee Si Yun, Civil procedure law. 2002. 185 p.
11. Lee Kyung Woon, The Recent Change of Judicial Precedents on the Rejection of Appointment or Employment-Contract Renewal of Professors, 80 studies on public administrative cases 80 note 30.2018.

References

1. Sung, Nak-In, Constitutional Law. Bopmoonsa, 2017, 1066 p.
2. Shin Hyun Hwak. South Korea: a difficult path to prosperity. *Problems of the Far East*, 1990, no. 5, pp.18–24. (In Russ.)
3. Mikhaleva I. V. Functioning of the national judicial system of the Republic of Korea in the context of political processes in the middle of the XX – beginning of the XXI century. *Oikumena*, 2010, no. 3, pp. 109–116. (In Russ.)
4. Hee-Jung Lee. The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea. *Journal of Korean Law*, 2006, vol. 6, no. 1.
5. Barry K. Gills, Dong-Sook S. Gills. South Korea and globalization: the rise to globalism? *Asian Perspective*, 1999, vol. 23, no. 4, Special Issue on Globalization in East Asia, pp. 199–228.
6. 대한민국헌법. 헌법제10호. 제정기관: 1987. 52 p.
7. The Administrative Litigation Act sec. 3. Gov. Body: Justice, 2014.
8. Park Jeong Hoon, Important Issues of the revision of Administrative Litigation Act, 31-2. *Public law*, 2003, pp. 147, 205.
9. Park Jeong Hoon, Structure and functions of judicial review of administrative action, 2005, pp. 140–141, 160–165.
10. Lee Si Yun, Civil procedure law, 2002. 185 p.
11. Lee Kyung Woon, The Recent Change of Judicial Precedents on the Rejection of Appointment or Employment-Contract Renewal of Professors, 80 studies on public administrative cases 80 note 30.2018.

Информация об авторах

С. А. Майорова – кандидат юридических наук, доцент;

А. Г. Супрунов – кандидат юридических наук.

Information about the authors

S. A. Mayorova – Candidate of Science (Law), Assistant Professor;

A. G. Suprunov – Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 23.03.2021; одобрена после рецензирования 07.05.2021; принята к публикации 31.08.2021.

The article was submitted 23.03.2021; approved after reviewing 07.05.2021; accepted for publication 31.08.2021.