

Е. Н. Крымова

аспирант

Воронежский государственный университет

**СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ
СРЕДСТВО ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ
ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ
В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Феномен судебного контроля давно является предметом научного исследования, однако особую значимость это направление приобрело в связи с осуществлением судебной реформы.

Судебный контроль является разновидностью государственного контроля; его, как и иной социальный контроль, можно рассматривать как функцию управления, для которой характерны система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта в соответствии с принятым решением, выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений, корректирование¹. Необходимо отметить, что взаимный контроль осуществляется всеми тремя ветвями государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной; является одним из инструментов их взаимодействия в государственном механизме². Таким образом, контрольная деятельность рассматривается, во-первых, как специфическая правовая форма управленческой деятельности государственных органов, во-вторых, как организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности. В процессуально-юридическом аспекте контроль за деятельностью органов государственного управления и должностных лиц — одно из основных требований обеспечения режима законности³. Судебному контролю в данном случае отводится особое место в системе гарантий законности и пресечения злоупотреблений правом в деятельности органов исполнительной власти.

От иных форм контрольной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти, судебный контроль отличает ряд специфических особенностей, обусловленных местом судебной власти в государственном механизме. В соответствии со ст. 1 (п. 2) Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»⁴ судебная власть самостоятельна и

¹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М.: Правда, 1981. 348 с.

² См.: Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: Проблемы и тенденции. Киев: Наук. думка, 1994. 64 с.

³ См.: Левин С. В. Судебный контроль над исполнительной властью в Российской Федерации // Рос. юстиция. 2007. № 6. С. 23—31.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 1.

© Крымова Е. Н., 2008

действует независимо от законодательной и исполнительной власти. Следовательно, она в известной степени выделяется в системе государственной власти и определенным образом обособляется в ней⁵. Одновременно она сохраняет свою принадлежность к государственной власти, не отделяется от нее, а взаимодействует с нею: контролирует правомерность государственной власти и ее органов и одновременно усиливает, обеспечивая стабильность государственной власти и защищая ее правовые основы. Мы считаем, что мнение Е. Б. Мизулиной о том, что суд должен существовать вне государства и даже над государством, является спорным⁶.

Особое значение судебный контроль имеет для обеспечения режима законности в деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти, поскольку его осуществление позволяет своевременно и квалифицированно рассмотреть характер их поведения и принимаемых ими решений с тем, чтобы обеспечить их строгое соответствие закону, охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. Судебный контроль позволяет устранить различные злоупотребления правом в органах исполнительной власти — нарушения законодательства, принятие незаконных правовых актов, а также обязывает органы и должностных лиц исполнительной власти к действиям в рамках закона.

В условиях правового государства деятельность органов исполнительной власти должна носить подзаконный характер, т.е. осуществляться на основе и во исполнение закона. Специфика этой деятельности порождает необходимость судебного контроля за ее законностью. Этот контроль осуществляется в определенных формах, обусловленных особенностями характера взаимоотношений двух самостоятельных ветвей власти — исполнительной и судебной⁷.

Суды призваны обеспечить охрану не только прав и законных интересов граждан, их объединений и организаций, но и законных интересов и прав государственных органов, в том числе исполнительной власти в сфере экономики, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности, а также в других сферах. Вместе с тем суды осуществляют функцию судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти по отношению к гражданам и иным субъектам правоотношений, возникающих в сфере исполнительной и распорядительной деятельности.

Для обеспечения законности и предотвращения злоупотреблений правом органы судебной власти взаимодействуют с органами исполни-

⁵ См.: Судебная реформа: Итоги, приоритеты, перспективы: Сб. науч. тр. М.: Юрист, 1997. 82 с.

⁶ См.: Мизулина Е. Б. Уголовный процесс: Концепция самоограничения государства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ярославль, 1991. 19 с.

⁷ См.: Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере государственного управления в Российской Федерации // Гражданин и право. 2000. № 3. С. 21—37.

тельной власти, осуществляя судебный контроль по следующим направлениям:

1) конституционный контроль за соответствием Конституции РФ нормативных правовых актов Правительства РФ и соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ;

2) контроль судов общей юрисдикции за законностью решений и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц в отношении граждан, общественных объединений, иных негосударственных организаций по основаниям и в порядке, предусмотренном федеральным законом;

3) контроль арбитражных судов за законностью ненормативных (индивидуальных) актов органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской деятельности.

Разработка вопроса судебного контроля в России тесно связана с проблемой административной юстиции. Этой темой занимались такие дореволюционные ученые, как Н. М. Коркунов, М. Д. Загряцков, С. А. Корф, В. Ф. Дерюжинский и др.

После революции 1917 г. были приняты правовые акты о соблюдении социалистической законности, создании органов контроля и надзора для рассмотрения жалоб граждан о нарушении их субъективных прав органами (должностными лицами) государственного управления. Например, в 1919 г. декретом СНК РСФСР, а в 1925 г. постановлением Совета Министров СССР был установлен судебный порядок рассмотрения заявлений военнообязанных об освобождении их от военной службы с оружием по религиозным убеждениям⁸, в 1922 г. введен судебный порядок обжалования действий нотариусов⁹.

Развитию института судебной защиты прав граждан способствовало принятие 21 июня 1961 г. указа Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹⁰, который предоставил право лицам, подвергнутым штрафу в административном порядке, обжаловать постановление о наложении штрафа в суд.

К концу 80-х гг. суды рассматривали примерно около 30 видов дел, связанных с судебной оценкой законности и обоснованности индивидуальных решений органов государственного управления и затрагивающих субъективные права граждан¹¹.

С принятием в 1977 г. Конституции СССР¹² институт судебного контроля за законностью действий органов исполнительной власти приобрел новое политическое и правовое значение. Впервые в стране пра-

⁸ См.: СЗ СССР. 1925. № 62. Ст. 463.

⁹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 63. Ст. 807.

¹⁰ СЗ СССР. 1961. № 36. Ст. 368.

¹¹ См.: *Хаманева Н. Ю.* Указ. соч.

¹² СЗ СССР. 1977. № 44. Ст. 1489.

ву гражданина на обжалование действий администрации был придан конституционный характер. Однако реализация конституционных положений началась только в 1987 г., когда Верховный Совет СССР принял Закон «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹³. Этот закон предусмотрел возможность обжалования только единоличных действий должностных лиц. Таким образом, он существенно ограничивал возможности судебной защиты прав граждан, ибо действия, ущемляющие эти права, обычно проявлялись не в личных действиях отдельных должностных лиц, а в решениях государственных органов и общественных организаций, которые указанные лица представляли¹⁴. В результате 2 ноября 1989 г. был принят новый Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹⁵. Данный закон был лишь шагом на пути расширения судебного контроля за деятельностью администрации. Дальнейшее развитие этого процесса нашло свое отражение в российском законодательстве.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации¹⁶ сформулировала общие ценностные подходы к охране и защите прав человека. Судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти связан, прежде всего, с обеспечением конституционного права человека и гражданина на государственную защиту его прав и свобод (ст. 45 Конституции РФ), в том числе на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ). Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие, но этот принцип не исключает необходимости конкретизации, детальной разработки юридических процедур, в рамках которых должны осуществляться права и свободы человека. В связи с этим возникает необходимость в условиях новой государственности продолжать и развивать совершенствование способов защиты прав граждан в сфере деятельности исполнительной власти.

Формы судебного контроля за законностью действий исполнительной власти, закрепленные в союзном законодательстве, были лишь началом на пути становления этого института и в новых условиях развития страны оказались недостаточными.

В начале 90-х гг. в Российской Федерации кроме действовавшего союзного Закона 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹⁷ был принят ряд законов, в соответствии с которыми на суды возлагалось разрешение дел по спорам между гражданином и органом исполнительной власти в сфере налоговых, жилищных, земельных и иных правоотношений.

¹³ СЗ СССР. 1987. № 35. Ст. 782.

¹⁴ См.: Хаманева Н. Ю. Указ. соч.

¹⁵ СЗ СССР. 1989. № 39. Ст. 84.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2007. № 36. Ст. 307.

¹⁷ СЗ СССР. 1989. № 39. Ст. 84.

Суды общей юрисдикции вправе рассматривать также дела особого производства, которые затрагивают деятельность органов исполнительной власти, в частности, суды уполномочены рассматривать жалобы граждан на постановления о наложении административных взысканий¹⁸.

Необходимость дальнейшего расширения границ судебного контроля, несовершенство законодательства СССР явились предпосылками для разработки и создания нового российского закона, который бы регулировал эту важную сферу общественных отношений и в целом определял порядок судебного обжалования актов органов государственной власти. Глобальное решение этой проблемы было намечено в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁹ и Федеральном законе от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁰.

В юридической литературе неоднократно обсуждался вопрос о том, как далеко должны распространяться границы судебного контроля за актом управления, а именно признается ли за судом право контролировать только законность или также и целесообразность акта управления. Преобладает мнение, согласно которому суд не должен иметь право контролировать причины и основания (помимо юридических), на которых основано решение. Такое право суда означало бы «вторжение» в осуществление органом исполнительной власти предоставленных ему законом полномочий²¹. В условиях реализации провозглашенного в ст. 10 Конституции РФ принципа разделения властей распространение юрисдикционной деятельности суда на оценку целесообразности управленческих решений ущемило бы самостоятельность другой ветви государственной власти — исполнительной.

Для суда важными являются следующие моменты: 1) издан ли акт компетентным органом и в соответствующей форме; 2) соблюдены ли материально-правовые и процессуальные нормы; 3) соответствует ли акт цели, которую преследует закон; 4) что именно противоречит материальному праву в обжалуемом решении органа власти.

Рассматривая проблему объема контрольных полномочий суда, важно рассмотреть вопрос о том, могут ли суды только отклонять обжалуемое решение или же они могут изменять его. Решение данного вопроса позволит существенно упростить проблему злоупотребления правом.

Видимо, признание за судом реформационных прав поколебало бы принцип разграничения компетенции между различными органами государства. Такой подход к урегулированию вопроса, по нашему мнению, является закономерным, так как характер административно-

¹⁸ См.: Хаманева Н. Ю. Указ. соч.

¹⁹ СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 1041.

²⁰ См.: СПС «Гарант» (www.garant.ru).

²¹ См.: Хаманева Н. Ю. Указ. соч.

правовых отношений предопределяет недопустимость всестороннего контроля суда общей юрисдикции за деятельностью администрации при рассмотрении административного спора. Обжалуя в суд административный акт либо отказ в издании акта, гражданин заявляет о своем несогласии с действиями органа управления, требует признать их незаконными. Данный орган в лице своего представителя вправе доказывать обоснованность своих действий и необоснованность требований гражданина. Задача суда — исследование всех доказательств по делу и в соответствии с этим оценка правомерности действий сторон. Например, суд не может определить размер пенсии или внести гражданина в список лиц, которым будет выделена жилая площадь, внести исправления в книгу актов гражданского состояния. В этих случаях полномочия суда должны сводиться к признанию конкретного акта органа управления законным или незаконным. Решение суда должно содержать только заключение о законности обжалуемых действий, решений и о необходимости их отмены в случае обоснованности жалобы. Суд лишь оставляет обжалуемый акт в силе либо признает его недействительным и обязывает орган, должностное лицо удовлетворить требования гражданина, решив вопрос по существу²².

Помимо непосредственного рассмотрения дел суды общей юрисдикции вправе оценить законность акта органа исполнительной власти при решении любого подведомственного данному суду дела. Речь идет о непосредственном применении судами ст. 120 Конституции РФ. Проанализировав ч. 2 указанной статьи, мы видим, что если суд при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии акта органа исполнительной власти закону, то он должен применять норму закона. При применении закона вместо не соответствующего ему акта суд вправе вынести частное определение (постановление) и обратиться к органу или должностному лицу, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом или отменить. Таким образом, создан определенный механизм судебного контроля за органами исполнительной власти и их должностными лицами в целях защиты прав и свобод граждан. Но отметим, что этот институт судебного контроля нуждается в более четком правовом регулировании, особенно в части установления специфических процессуальных правил рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений.

Специальные правила административного судопроизводства органически вытекают из особенностей материально-правовых отношений. Конечно, эти правила должны соответствовать общим принципам судопроизводства, сложившимся в законодательстве России и практике его применения. В то же время применение гражданско-процессуальных норм для разрешения административных дел противоречило бы сути административно-правовых отношений материального характера, являющихся специфическим видом публично-правовых отношений²³.

²² См.: Хаманева Н. Ю. Указ. соч.

²³ См.: Там же.

В российской юридической доктрине преобладает мнение, что оценка актов администрации наиболее эффективна тогда, когда ее осуществляет независимый и самостоятельный орган судебной власти. Однако это не исключает возможности административного порядка рассмотрения и разрешения административно-правовых споров соответствующими органами исполнительной власти.

На сегодня актуальной остается постановка вопроса о создании соответствующих специализированных судебных органов (независимых от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции), которые были бы компетентны рассматривать споры в сфере административного права. Специализированный орган административной юстиции — административный суд делает более значительный акцент на специфике дел, возникающих из административно-правовых отношений. Необходимо отметить, что Конституция Российской Федерации, а также Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» направлены на развитие всех форм осуществления судебной власти.

Согласно ст. 118 Конституции РФ, административное судопроизводство закрепляется в качестве самостоятельного института. При вступлении России в Совет Европы было обращено внимание на то, что понимание административного судопроизводства не сводится только к рассмотрению в судах дел об административных правонарушениях, но должно обязательно включать в себя защиту прав граждан в сфере административных отношений в целом²⁴.

В настоящее время одной из основных причин, замедляющих формирование специализированных административных судов, являются сложности экономического характера. О создании административных судов говорится лишь в перспективе. Однако это не означает отказа от судебной защиты прав и свобод граждан, а лишь обуславливает возложение функций судебной защиты на суды общей юрисдикции.

Действующее федеральное законодательство предусматривает возможность рассмотрения споров публично-правового характера (административных дел) судами общей юрисдикции в соответствии с их подведомственностью.

В науке сложилась определенная позиция, касающаяся дальнейшего совершенствования института административной юстиции. Речь идет о радикальном расширении компетенции судов общей юрисдикции по разрешению административно-правовых споров и в связи с этим о специализации судебных составов в районных и вышестоящих судах, о создании судебных коллегий по административным делам в судах общей юрисдикции субъектов РФ и Верховном Суде РФ. Эта потребность связана с необходимостью глубокого изучения и правильного применения судьями достаточно большого массива законодательства, используемого для рассмотрения определенных категорий дел в сфере управления. В

²⁴ См.: Хаманева Н. Ю. Указ. соч.

свою очередь такая специализация судебных составов предопределяет задачу подготовки и повышения квалификации судей по административным делам. Это закономерный процесс, отражающий требования, предъявляемые к профессиональной стороне судопроизводства.

Обжалование административных решений судами играет положительную роль. Значение и эффективность судебного обжалования заключается в том, что сам факт его существования оказывает позитивное влияние на работу органов исполнительной власти, способствует решению проблемы злоупотребления правом в системе исполнительной власти. Накопленный опыт в этой сфере демонстрирует двоякий эффект данного института. Во-первых, суд, признав решение противоречащим закону, обеспечивает законность. Во-вторых, повышается уровень работы исполнительных органов по делам, подлежащим судебному контролю. Значение судебного обжалования состоит в первую очередь в этом косвенном воздействии, так как основная цель судебного обжалования заключается в том, чтобы решения соответствующих органов власти были правомерными и чтобы как можно реже возникала необходимость прибегать к судебной защите.

Если рассматривать правовое регулирование судебного контроля за нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, то здесь важно отметить, что длительное время такие нормативные правовые акты находились вне сферы судебного контроля. Конституция РФ 1993 г. установила право граждан на судебную защиту и на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Теперь суды не только рассматривают гражданские и уголовные дела, но и осуществляют контроль за исполнительной властью (соответствием действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц российским законам), тем самым защищая граждан от злоупотребления правом с их стороны. Следовательно, Конституционный Суд РФ вправе признавать неконституционными законы, а именно фактически отменять их, а суды общей юрисдикции — признавать незаконными и недействительными (недействующими) нормативные акты исполнительной власти.

Наделение судов правом рассматривать дела о признании нормативных правовых актов незаконными является шагом на пути от провозглашения к реальному созданию правового государства, в котором верховенство имеет закон, а не усмотрение различных органов государства²⁵.

По нашему мнению, признание несоответствия любого нормативного правового акта вышестоящему в иерархической системе российского законодательства акту целесообразно осуществлять в рамках административного судопроизводства. Осуществление судебного контроля за нормативными правовыми актами требует адекватных процессуальных

²⁵ См.: Макарова О. В. Правовое регулирование судебного контроля за нормативными правовыми актами // Адвокат. 2004. № 9. С. 8—12.

форм административного судопроизводства, существенно отличающихся от гражданского.

Основными принципиальными отличиями, на наш взгляд, являются:

1. Именно административному судопроизводству свойственен судебный контроль как за нормативными правовыми актами соответствующего уровня, так и за ненормативными актами органов публичной администрации. Это обуславливает существенные различия между гражданским иском и заявлением (жалобой) на неправомерные решения или действия органа публичной власти.

2. В административном судопроизводстве (в отличие от гражданского) предполагается активная роль суда (судьи), который должен обеспечить гражданину помощь в тяжбе с органами исполнительной власти и возможность в полной мере защитить свои права, получив при содействии судьи необходимую информацию и документы от ответчика. Активная роль суда (судьи) в административном судопроизводстве связана прежде всего с главной особенностью такого процесса, которую предопределяет возложение бремени доказывания не на истца (как в гражданском процессе), а на ответчика, т.е. на орган исполнительной власти. Гражданин, организация должны лишь привести факты нарушения, ущемления их прав и законных интересов, а орган исполнительной власти — обосновать свою «невиновность». Таким образом, бремя доказывания перемещается на орган исполнительной власти (его должностное лицо).

В большинстве случаев доказательства по делу находятся в документах органов или должностных лиц, которые не стремятся их представить (особенно если они не в их пользу), поэтому судья должен иметь возможность истребовать материалы и иные доказательства. В случае необходимости суд по своей инициативе должен получать заключение специалиста, эксперта. Все это может уравновесить юридическое неравенство сторон, существующее в материальном административном правовом отношении, обеспечить их равенство в процессуальном положении при условии возложения бремени доказывания на орган исполнительной власти.

3. Необходимо сказать и о существенной специфике реализации в административном судопроизводстве принципа диспозитивности, предполагающего значительную свободу процессуальных действий сторон. В административном судопроизводстве исключаются встречный иск, взаимные притязания сторон, мировое соглашение, заочное производство. Различаются принципиальные установки обоих процессов, так как в административном процессе конечным результатом является отмена индивидуального акта управления или признание недействующим нормативного правового акта в целях защиты прав и свобод человека и гражданина²⁶.

Одним из аспектов данной проблемы является то, что в Российской Федерации суды общей юрисдикции фактически в полном объеме реализуют полномочия судебного контроля за нормативными правовыми

²⁶ См.: Макарова О. В. Указ. соч.

актами, в то время как во многих других странах контроль осуществляется органами административной юстиции или административными судами. Таким образом, сложилась ситуация, когда обособленная подсистема судебной власти, специализирующаяся на рассмотрении этой категории дел, отсутствует, но вместе с тем полномочия судебного административного контроля развиты и активно реализуются судами. Следовательно, существует объективная необходимость создания соответствующих компетентных органов, рассматривающих споры в сфере административного права. Мы считаем, что требуется создание целостной системы административных судов, независимых от органов государственной власти и судов общей юрисдикции. При создании административных судов необходимо использовать опыт построения системы военных и арбитражных судов, зарубежный опыт организации административной юстиции, так как новый правовой институт должен вписаться в действующую правовую систему Российской Федерации с учетом национальных особенностей, политической, экономической и социальной ситуаций в нашей стране.

Итак, развитие судебного контроля в системе исполнительной власти непосредственно связано с судебной реформой, проводимой в нашей стране. Судебный контроль является одним из видов государственного контроля. В ходе судебного контроля, с одной стороны, проверяется правомерность действий органов исполнительной власти, с другой — обеспечиваются стабильность исполнительной власти и защита ее правовых основ.

В науке нет единого мнения о том, какую функцию выполняет судебный контроль. Однако более правильно, по нашему мнению, рассматривать судебный контроль как самостоятельную функцию судебной власти.

Судебный контроль является эффективным способом устранения злоупотреблений правом в органах исполнительной власти. Он заключается в пресечении нарушений законодательства, принятии незаконных правовых актов, обязывает органы и должностных лиц исполнительной власти действовать в рамках закона.

В Конституции РФ заложен механизм взаимодействия исполнительной и судебной власти. Особое внимание уделяется защите прав и свобод человека и гражданина, так как они, в отличие от органов публичной власти, требуют повышенной защиты.

Благодаря судебному контролю обеспечивается охрана прав и законных интересов граждан, их объединений, организаций, охраняются законные интересы органов исполнительной власти, в частности, в сфере экономики, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и в ряде других сфер. Однако суды осуществляют контроль и за деятельностью органов исполнительной власти в целях пресечения злоупотреблений правом со стороны последней. В частности, они взаимодействуют при осуществлении судебного контроля. Это взаимодействие проявляется в том, что:

1) Конституционный Суд РФ контролирует соответствие Конституции РФ нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

2) суды общей юрисдикции проверяют законность решений и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц в отношении граждан, общественных объединений, организаций по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством;

3) Арбитражный Суд проверяет законность ненормативных (индивидуальных) актов органов исполнительной власти, которые затрагивают интересы граждан и организаций в сфере предпринимательской деятельности.

В рамках проблемы судебного контроля исполнительной власти встает вопрос о том, должен ли суд контролировать только законность акта управления или же он должен проверять и целесообразность. Согласно Конституции РФ, существуют три ветви власти, следовательно, судебный контроль за целесообразностью актов управления означал бы вторжение в осуществление полномочий органов исполнительной власти и ущемлял бы ее самостоятельность.

Суды также вправе при рассмотрении конкретного дела оценивать законность акта, изданного органами исполнительной власти, и выносить частное определение (постановление) о необходимости привести акт в соответствие с законом или отменить его.

В ходе судебного контроля исполнительной власти важен вопрос о создании административных судов, которые бы рассматривали дела, возникающие из административно-правовых отношений. Положения Конституции РФ позволяют говорить об административном судопроизводстве как самостоятельном институте. Основной причиной, по которой административные суды в Российской Федерации до сих пор не созданы, является экономический фактор. В настоящее время споры публично-правового характера рассматриваются судами общей юрисдикции. В науке предполагается расширить компетенцию судов общей юрисдикции по рассмотрению административно-правовых споров.

Большую роль играет обжалование административных решений, позволяющее пресекать злоупотребления правом в системе исполнительной власти. Суд, признав решение незаконным, обеспечивает его законность и тем самым повышается уровень работы исполнительных органов по делам, подлежащим судебному контролю.

В России отсутствует обособленная система судебной власти, специализирующаяся на рассмотрении публично-правовых споров, но вместе с тем развиты и активно действуют полномочия судебного административного контроля. В связи с этим необходимо создать систему административных судов, которые бы не зависели от органов государственной власти, и судов общей юрисдикции. Мы поддерживаем мнение ученых о том, что следует принять федеральный конституционный закон о федеральных административных судах и федеральный закон об административном судопроизводстве.