

## К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА) В РОССИИ КАК ФОРМЫ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ НАД СФЕРОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

© 2019

*И.В. Горбунова*, кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры государственного права Института истории и права  
*Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова, Абакан (Россия)*

**Ключевые слова:** административное право; административный процесс; административная юстиция (административное судопроизводство); судебное административное право; подведомственность административных дел судам; административное дело.

**Аннотация:** Статья посвящена административной юстиции как форме судебного контроля над сферой деятельности публичной власти и важной конституционной гарантии судебной защиты прав граждан от незаконных действий органов государственного и публичного управления. История этого правового института в России начинается со второй половины XIX в. и проходит несколько этапов своего развития: царский (имперский, дореволюционный), советский, современный (с 1993 г. до сентября 2015 г.) и новейший (с сентября 2015 г.). Проведен анализ нормативных правовых актов советского, современного и новейшего периодов, имеющих основное значение для развития административной юстиции в России, рассмотрены исторические особенности становления и развития этого правового института, которые оказали значительное влияние на его современное оформление и содержание. Проанализированы проблемы административной юстиции, связанные с отсутствием до настоящего времени в России законодательных актов, устанавливающих понятие, систему и структуру административного процесса. Для повышения эффективности административной юстиции и Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС) необходимо осуществить серьезную правовую регламентацию института административных процедур и порядка принятия административных правовых актов органами публичного управления, поскольку законодательство, устанавливающее судебный порядок оспаривания действий (бездействия) органов публичной власти, неразрывно связано с порядком реализации последними своих полномочий, с принципами и стандартами осуществления публичного управления. Самым сложным в правоприменении КАС является вопрос разграничения дел, которые должны рассматриваться по правилам гражданско-процессуального, административного, конституционного судопроизводства.

### ВВЕДЕНИЕ

При стабильном научном интересе к административной юстиции, который еще больше возрос с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС) в 2015 г., система административно-процессуального законодательства и административного процесса до сегодняшнего дня не имеет стройной, упорядоченной и завершенной структуры. На законодательном уровне понятие административного судопроизводства не представлено, в связи с чем оно смешивается с понятием административной юстиции, или подменяется им [1], или даже отождествляется с административным процессом [2]. Также действующее законодательство не дает ответа на вопрос, что представляют собой административные дела и споры, рассматриваемые по правилам административного судопроизводства. В стране отсутствует концепция развития административного процесса и административного судопроизводства, не приняты федеральные законы об административных процедурах и административных актах в РФ, от которых зависит будущее системы административно-правового регулирования, эффективность публичного администрирования и качество деятельности органов публичной власти и их должностных лиц.

Разработкой вопросов формирования и развития судебного контроля над деятельностью публичной администрации занимались видные русские ученые дореволюционного периода [3–6]. С.А. Корф видел в административной юстиции способ судебного обжалования актов управления, а в административном иске – средство защиты субъективных публичных прав частного лица (граждани-

на) [4]. В 1882 г. И.Т. Тарасов в статье об административной юстиции подчеркнул значение административного суда как средства правового контроля над деятельностью администрации и выделил основные негативные черты последней, образующие «уголовную неправду»: халатность в исполнении обязанностей, злоупотребление властью и взяточничество. Правонарушения администрации более сложного характера, образующие так называемую «административную неправду» и нарушающие права частных лиц, ученый отметил как основания для подачи жалоб в суд [5]. Несмотря на то, что необходимость института административной юстиции для советского государства обосновывалась в работах ведущих ученых-административистов [6; 7], данные выводы не нашли поддержки ни среди руководителей советской юридической науки, ни среди политического руководства страны.

Разработка теоретических проблем, связанных с административным процессом, в советской науке административного права в 1960–1980-е гг. позволила возобновить исследования в области административной юстиции [8–10]. Именно с этого времени данный правовой институт рассматривается учеными в контексте теории административного процесса, при определении которого традиционно выделяются два научных подхода: 1) административный процесс – деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также судей по разрешению индивидуально-конкретных дел и применению мер административного принуждения [8]; 2) административный процесс – любая деятельность органов управления, в том числе и судов, обеспечиваемая процессуальной процедурой [9; 11].

В последнее время учеными-административистами приведены достаточно убедительные аргументы о самодостаточности административной юстиции (административного судопроизводства) как самостоятельной процессуальной отрасли права [12], равной по статусу уголовному и гражданскому процессам [13], как правового института административного процессуального права [11; 14; 15], как правового института гражданского процесса [16] и самостоятельного вида производства в арбитражном суде [17].

Цель работы – анализ исторических особенностей формирования административной юстиции в России, выявление пробелов в познании вопросов, связанных с правовым регулированием данного института, выработка предложений по совершенствованию действующего отечественного административно-процессуально-го законодательства.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Административная юстиция как форма судебного контроля за сферой деятельности публичной власти не является для отечественного законодательства абсолютно новым инструментом в разрешении административных споров между гражданами и органами государственной власти. Зарождение и становление данного правового института приходится на вторую половину XIX века и связано с проведением в царской России судебной реформы 1864 г. и появлением департамента правительствующего Сената, который, не являясь судебным органом, выполнял функции высшего административного суда и рассматривал определенного рода дела (споры), связанные с обжалованием административных актов.

После революции 1917 г. происходит слом данного правового института. Административная юстиция рассматривается как элемент, характерный для буржуазного государства, а административный суд представляет собой государственный орган судебной власти, отличающийся от судов общей юрисдикции своими особыми функциями, основным назначением которого является отмена противозаконных актов управления и рассмотрение жалоб на действия публичной администрации. «Попытки создания системы административной юстиции в виде квазисудебных органов и даже административных судов в первые годы советской власти сменяются идеологической установкой на отношение к этому институту как сугубо буржуазному, чуждому социалистическому государству (конец 20-х – начало 60-х гг. XX в.)». [18, с. 78].

Главная причина официального непризнания административного судопроизводства заключается в господствовавшей в те годы государственной идеологии, а также в специфике самой системы права России, которая не подразделяет отрасли права на публичные и частные. Исковые заявления граждан на оспаривание актов управления и действий органов управления и должностных лиц подрывали миф об эффективности советского государственного управления, которое считалось «самым демократичным в мире и эффективным», и были заменены на жалобы, которые рассматривались по правилам гражданского судопроизводства [19].

Наивысшей юридической гарантией в области защиты прав личности не только в частных, но и в публичных правоотношениях в 60-х – начале 70-х гг. XX в. стали суды общей юрисдикции (общие суды), которые рассматривали дела, в том числе и административные, и дела об административных правонарушениях, по правилам гражданского судопроизводства. Основное значение для развития административной юстиции в СССР этого периода имели следующие нормативные правовые акты: Указ Президиума Верховного Совета СССР 1961 г. «Об ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»; Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г., содержащий подраздел 2 «Производство по делам, возникающим из публично-правовых отношений» Раздела II «Производство в суде первой инстанции», включающий главу 24 «Жалобы на действия административных органов или должностных лиц»; Основы гражданского судопроизводства союза ССР и союзных республик 1961 г. (далее – Основы 1961 г.).

Согласно ст. 4 Основ 1961 г., городским (народным) судам были подведомственны дела по жалобам на неправильности в списках избирателей, на действия органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий, другие дела, возникающие из административно-правовых отношений, дела по жалобам на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан.

С принятием Конституции СССР 1977 г., законов от 1987 г. и 1989 г. о порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г., Кодекса об административных правонарушениях РСФСР 1984 г. законодатель окончательно закрепил за городскими (народными) судами полномочие осуществлять правосудие по делам административно-правового характера.

Начало современного этапа развития административной юстиции в России связано с принятием Конституции РФ (прежде всего ее положений, которые закреплены в ст. 18, ч. 2 ст. 46, ст. 118), Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан». Состояние данного правового института характеризовалось отсутствием единого кодифицированного акта и противоречивостью многих правовых источников, регулирующих осуществление административного судопроизводства. В 1998 г. Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ) в одном из решений отнес к процессуальному законодательству, регулируемому производством по делам административно-правового характера, Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее – ГПК), Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее – АПК) и Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Нормы, касающиеся административного судопроизводства, содержались и в других законах, в том числе в законе от 27 апреля 1993 г.

С момента установления Конституцией РФ (ст. 118) административного судопроизводства как самостоятельной формы правосудия потребовалось 22 года для того, чтобы российская модель административной юстиции получила свою правильную и адекватную реализацию

в специальном кодифицированном законе. Поэтому КАС 2015 г. – долго ожидаемый, прогрессивный и серьезный процессуальный закон, регулирующий порядок рассмотрения большой группы административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в порядке административного судопроизводства [20].

Данный закон еще до его принятия и вступления в силу получил весьма неоднозначную оценку как среди практикующих юристов, так и среди научной юридической общественности во многом в силу того, что представляет феномен специальной административно-процессуальной формы осуществления судебной власти в стране.

В отличие от ГПК, целью этого закона является не просто разрешение спора и защита прав и свобод граждан, но еще и осуществление судебного контроля над законностью осуществления органами государственного и муниципального управления своих полномочий. Рассматривая административные дела по правилам административного судопроизводства, суд наделен активными процессуальными правами: самостоятельно истребовать доказательства; применять меры предварительной защиты без ходатайств сторон; применять к должностным лицам, нарушившим установленный порядок, обязательства о явке, вплоть до привода, и т. п.

В научной юридической литературе отмечалось наличие ряда проблем формирования административной юстиции в России в связи с принятием КАС. Например, было высказано мнение, что «административное судопроизводство в РФ, в полной мере использующее гражданско-процессуальную форму рассмотрения дел, вряд ли может быть названо административно-процессуальной формой рассмотрения дел или административным процессом. Это, по существу, слегка подправленное гражданское судопроизводство, которое к тому же создает для граждан и судей ряд серьезных, а порой и трудноразрешимых проблем» [16, с. 50]. Было указано на бесполезность принятия КАС и несовершенство проводимой в стране судебной реформы без создания в стране системы специальных административных судов, а также на то, что закон принят «сырым», поскольку за время действия КАС в него были внесены изменения и дополнения 19 федеральными законами.

Отмечается также, что эффективность административного судопроизводства, как и административного процесса в целом, невозможна без законодательства об административных процедурах. Нормативно установленные административные процедуры станут важным звеном в цепи распространения на органы публичной администрации (исполнительную власть) принципов правового государства, чиновники получат правильные стандарты осуществления своих полномочий при осуществлении государственного управления, для граждан и должностных лиц будет создана модель их взаимодействия при принятии актов управления последними [20].

Главная проблема КАС, как представляется нам, состоит в том, что закон, сформировав абсолютно новые институты и порядки, добавил противоречия между законами одного и того же уровня (ГПК и АПК). Так, например, согласно ч. 1 ст. 189 АПК дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового

производства, предусмотренным КАС, с особенностями, установленными разделом III АПК, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом.

Представляется, что при рассмотрении административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, должны применяться одни и те же принципы (правила) рассмотрения. КАС, как основной закон об административном судопроизводстве, не установил единые принципы (правила) рассмотрения административных дел и не дал понятие тому, какое дело по своей природе является административным, чем оно отличается от административного дела, рассматриваемого арбитражными судами по правилам АПК, или дела, рассматриваемого в исковом производстве по правилам ГПК (например, о признании незаконным ненормативного акта о предоставлении земельного участка, о признании недействительными решений администраций муниципальных образований об отказе в назначении пенсии и др.). Если это по природе административное дело, то при его рассмотрении должны применяться единые стандарты (правила), учитывающие специфику таких дел.

Между тем административные дела рассматриваются Верховным Судом РФ (далее – ВС РФ), судами общей юрисдикции, мировыми судьями по правилам административного судопроизводства (ст. 1 КАС), арбитражными судами, в том числе специализированным арбитражным судом – Судом по интеллектуальным правам, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах. КС РФ в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ осуществляет конституционный нормоконтроль в отношении законов РФ, актов Президента РФ и Правительства РФ. Другими словами, отдельные дела, например о судебном нормоконтроле, при определенных условиях могут стать предметом рассмотрения КС РФ по правилам конституционного судопроизводства.

В данный момент некоторые административные дела вызывают вопросы по определению вида судопроизводства. Это значит, что не ко всем им применяются правила административного судопроизводства, установленные КАС. Например, дела по оспариванию нормативного правового акта могут рассматриваться по правилам КАС, АПК и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ». В связи с этим важным представляется, как мы уже отмечали выше, четкое определение КАС понятия «административное дело» и его признаков как неотъемлемой составляющей административного судопроизводства, поскольку одна из важных гарантий судебной защиты прав личности (ч. 2 ст. 46 Конституции) – это выбор судом формы, по которой дело (спор) будет рассмотрено.

Попытка ограничить круг дел, при рассмотрении которых не применяются правила административного судопроизводства, предпринята ВС РФ путем направления председателям судов субъектов РФ Письма ВС РФ от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15. Письмом установлено, что споры о признании недействительными актов органов государственной власти, которые носят ненормативный характер, если их исполнение привело

к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. Приведен перечень таких дел с участием органов исполнительной власти, подлежащих рассмотрению по правилам ГПК.

Другая попытка придать административным делам, рассматриваемым по правилам КАС, свои отличительные критерии, предпринята в Постановлении Пленума ВС РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами КАС». Согласно абз. 4 п. 1 данного Постановления, к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС, относятся: 1) дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников; 2) в рамках этих правоотношений один из участников реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. Нельзя назвать данное определение административного дела весьма удачным, поскольку оно содержит малоэффективные субъективно-оценочные критерии подходов к идентификации такой правовой категории судебного административного процесса.

## ВЫВОДЫ

1. В КАС, как основном законе об административном судопроизводстве, должны быть прописаны принципы (правила) рассмотрения судами по своей природе административных дел, которые должны быть едиными и общими для всех судов, рассматривающих такие дела.

2. КАС, как главный закон об административном судопроизводстве, не содержит четкого определения понятия «административное дело», приведенный в нем перечень административных дел носит открытый характер. Разъяснения Пленума ВС РФ № 36 по вопросу идентификации административного дела носят сугубо оценочный характер, что вызывает сложности на практике, так как одни и те же дела рассматриваются по разным правилам.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. 66 с.
2. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в России // *Lex russica*. 2016. № 1. С. 21–33.
3. Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции // *Журнал гражданского и уголовного права*. 1885. Кн. 9. С. 1–28.
4. Корф С.А. Административная юстиция в России. В 2х т. Т. 1, 2. СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910. 528+507 с.
5. Тарасов И.Т. Организация административной юстиции // *Юридический вестник*. 1887. Т. XXVI. Кн. 1. С. 63–65.
6. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М.: Изд. Г.А. Лемана, 1914. 332 с.
7. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы. В теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве. М.: Право и жизнь, 1924. 244 с.

8. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.
9. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: Юридическая литература, 1972. 239 с.
10. Чечет Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Ленингр. ун-т, 1973. 134 с.
11. Панова И.В. Административная юстиция. М.: Норма, 2014. 463 с.
12. Зеленцов А.Б. Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы. М.: Буки-Веди, 2014. 179 с.
13. Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2013. 1060 с.
14. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Юринформцентр, 2005. 1150 с.
15. Попов Л.Л. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права // *Административное право и процесс*. 2019. № 5. С. 9–11.
16. Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом // *Закон*. 2016. № 7. С. 24–51.
17. Дивин И.М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М.: Статут, 2017. 208 с.
18. Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 399 с.
19. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА, 2001. 304 с.
20. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019. 496 с.

## REFERENCES

1. Salishcheva N.G., Khamaneva N.Yu. *Administrativnaya yustitsiya i admini-strativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii* [Administrative justice and administrative legal proceedings in the Russian Federation]. Moscow, Akad. pravovoy un-t pri In-te gosudarstva i prava RAN Publ., 2001. 66 p.
2. Starilov Yu.N. Administrative justice in Russia. *Lex russica*, 2016, no. 1, pp. 21–33.
3. Korkunov N.M. The analytical review of theory of administrative justice. *Zhurnal grazhdanskogo i ugovolnogo prava*, 1885, kn. 9, pp. 1–28.
4. Korf S.A. *Administrativnaya yustitsiya v Rossii* [Administrative justice in Russia]. Sankt Petersburg, Tip. Trenke i Fyusno Publ., 1910. Vol. 1, 2, 528+507 p.
5. Tarasov I.T. Organization of administrative justice. *Yuridicheskiy vestnik*, 1887, vol. XXVI, kn. 1, pp. 63–65.
6. Elistratov A.I. *Osnovnye nachala administrativnogo prava* [Basic principles of administrative law]. Moscow, Izd. G.A. Lemana Publ., 1914. 332 p.
7. Zagryatskov M.D. *Administrativnaya yustitsiya i pravo zhaloby. V teorii i zakonodatelstve. Razvitie idei i printsipov administrativnoy yustitsii. Administrativnyy protsess i pravo zhaloby v sovetskom prave* [Administrative

- justice and the cassation right. In theory and legislation. The development of the idea and principles of administrative justice. Administrative procedure and the cassation right in Soviet law]. Moscow, Pravo i zhizn Publ., 1924. 244 p.
8. Salishcheva N.G. *Administrativnyy protsess v SSSR* [Administrative procedure in the USSR]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1964. 158 p.
  9. Sorokin V.D. *Administrativno-protsessualnoe pravo* [Administrative procedure law]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1972. 239 p.
  10. Chechet D.M. *Administrativnaya yustitsiya (teoreticheskie problemy)* [Administrative justice (theoretical problems)]. Leningrad, Leningr. un-t Publ., 1973. 134 p.
  11. Panova I.V. *Administrativnaya yustitsiya* [Administrative justice]. Moscow, Norma Publ., 2014. 463 p.
  12. Zelentsov A.B. *Administrativnaya yustitsiya kak sudebnoe administrativnoe pravo: kontseptualnye problemy* [Administrative justice as the judicial administrative law: conceptual problems]. Moscow, Buki-Vedi Publ., 2014. 179 p.
  13. Starilov Yu.N. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessualnogo zakonodatelstva* [Administrative legal proceedings in the Russian Federation: the development of theory and formation of administrative procedural legislation]. Voronezh, Voronezhskiy gos. un-t Publ., 2013. 1060 p.
  14. Tikhomirov Yu.A. *Administrativnoe pravo i protsess: polnyy kurs* [Administrative law and process: complete book]. Moscow, Yurinformtsentr Publ., 2008. 1150 p.
  15. Popov L.L. Administrative-procedural law as an independent branch of Russian law. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2019, no. 5, pp. 9–11.
  16. Bonner A.T. Administrative legal procedure in the Russian Federation: a myth or reality, or a dispute of a processualist with administrativist. *Zakon*, 2016, no. 7, pp. 24–51.
  17. Divin I.M. *Administrativnoe sudoproizvodstvo po ekonomicheskim sporam: otdelnye aspekty razvitiya* [Administrative legal procedure for economic disputes: certain aspects of development]. Moscow, Statut Publ., 2017. 208 p.
  18. Zelentsov A.B. *Administrativnaya yustitsiya. Obshchaya chast. Teoriya sudebnogo administrativnogo prava* [Administrative justice. General part. The theory of judicial administrative law]. Moscow, YuNITIDANA Publ., 2015. 399 p.
  19. Starilov Yu.N. *Administrativnaya yustitsiya. Teoriya, istoriya, perspektivy* [Administrative justice. Theory, history, and prospects]. Moscow, NORMA Publ., 2001. 304 p.
  20. Nozdrachev A.F., ed. *Modernizatsiya administrativnogo zakonodatelstva (tseli, zadachi, printsipy i aktualnye napravleniya)* [Modernization of administrative legislation (goals, tasks, principles and actual directions)]. Moscow, Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravo-vedeniya pri Pravitel'stve RF Publ., 2019. 496 p.

#### ON THE QUESTION OF FORMING ADMINISTRATIVE JUSTICE (ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE) IN RUSSIA

#### AS A FORM OF JUDICIAL CONTROL OVER THE SPHERE OF PUBLIC AUTHORITY ACTIVITY

© 2019

*I.V. Gorbunova*, PhD (Law), Associate Professor,  
assistant professor of Chair of Public Law of the Institute of History and Law  
*N.F. Katanov Khakass State University, Abakan (Russia)*

**Keywords:** administrative law; administrative process; administrative justice (administrative judicial procedure); judicial administrative law; jurisdiction of administrative cases to courts; administrative case.

**Abstract:** The paper deals with administrative justice as a form of judicial control over the sphere of public authorities' activity and the important constitutional guarantee of protection of citizens' rights from the illegal actions of state and public authorities. The history of this legal institute in Russia begins in the second half of the 19th century and goes through several stages of its development: tsarist (imperial, pre-revolutionary), Soviet, recent (from 1993 to September 2015), and contemporary (since 2015). The author analyzed laws and regulations of Soviet, recent, and contemporary periods having the main significance for the development of administrative justice in Russia; considered the historical characteristics of formation and development of this legal institute, which significantly influenced its contemporary form and content. The author analyzed the problems of administrative justice related to the absence of legislative acts until the present time in Russia establishing the concept, system, and structure of administrative procedures. To improve the efficiency of administrative justice and the Code of Administrative Judicial Procedure of the RF, it is necessary to implement significant legal regulation of the institute of administrative procedures and methods of adoption of administrative legal acts by public authorities as the legislation establishing legal procedure of challenging affirmative performance (negative performance) of public authorities is inseparably related to the procedure of implementing legal power by public authorities, to the principles and standards of public government implementation. The hardest part in the legal enforcement of the Code of Administrative Judicial Procedure is the issue of differentiation of cases, which should be considered under the rules of civil procedure, administrative, and constitutional legislation.