

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

ADMINISTRATIVE LAW

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 34.03

Дата поступления: 22.08.2022
рецензирования: 29.07.2022
принятия: 27.10.2022

Юлия М. Смолина

Московский городской суд, г. Москва, Российская Федерация

Природа индивидуальных актов органов публичной власти и их функции в механизме правового регулирования

Аннотация: в статье рассматриваются онтологические предпосылки индивидуального регулирования общественных отношений, анализируются достоинства и недостатки нормативного и ненормативного регулирования. Выявлены признаки индивидуальных правовых актов, раскрыта их природа, обоснованы функции индивидуальных актов органов публичной власти в механизме правового регулирования общественных отношений. Приводится авторское определение понятия индивидуальных актов органов публичной власти. Проанализирована релевантная судебная практика.

Ключевые слова: правовое регулирование; нормативное регулирование; индивидуальное регулирование; юридические факты; правоотношения; правоприменительные акты; обжалование решений и действий органов публичной власти.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Цитирование: Смолина, Юлия М. 2022. “Природа индивидуальных актов органов публичной власти и их функции в механизме правового регулирования”. *Юридический аналитический журнал* 17(2): 42–50. <http://doi.org/10.18287/1810-4088-2022-17-2-42-50>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

© *Юлия М. Смолина, 2022*

Юлия М. Смолина, судья Московского городского суда, 107996, Российская Федерация, г. Москва, Богородский вал, 8.

e-mail: sjm20177@yandex.ru

SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 22.08.2022
Revised: 29.07.2022
Accepted: 27.10.2022

Yulia M. Smolina

Moscow City Court, Moscow, Russian Federation

Nature of individual acts of public authorities and their functions in the mechanism of legal regulation

Abstract: the article examines the ontological prerequisites of individual regulation of public relations, analyzes the advantages and disadvantages of normative and non-normative regulation. The signs of individual legal acts are revealed, their nature is revealed, the functions of individual acts of public authorities in the mechanism of legal regulation of public relations are substantiated. The author's definition of the concept of individual acts of public authorities is given. Relevant judicial practice is analyzed.

Key words: legal regulation; regulatory regulation; individual regulation; legal facts; legal relations; law enforcement acts; appeal of decisions and actions of public authorities.

Conflicts of interest: the author declared no conflicts of interest.

Citation: Smolina, Yulia M. 2022. "Nature of individual acts of public authorities and their functions in the mechanism of legal regulation". *Juridical Analytical Journal* 17(2): 42–50. <http://doi.org/10.18287/1810-4088-2022-17-2-42-50>. (In Russian).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

© Yulia M. Smolina, 2022

Yulia M. Smolina, judge of the Moscow City Court, 8, Bogorodsky Val, Moscow, 107996, Russian Federation.

e-mail: mgs@mos-gorsud.ru

Введение

Эффективность правового регулирования общественных отношений во многом зависит от правильного использования нормативных и индивидуальных регуляторов с учетом характера регулируемых отношений. В тех случаях, когда требуется учет индивидуальных характеристик субъектов или объектов общественных отношений, которые сами носят нетипичный, уникальный характер, используются индивидуальные или, другими словами – ненормативные регуляторы. Настоящее исследование посвящено выявлению и изучению признаков и онтологии индивидуальных актов органов публичной власти.

Основное исследование онтологии индивидуальных актов органов публичной власти

В самом общем виде регулирование можно определить как целенаправленное, управляющее воздействие, ориентированное на поддержание равновесия в объекте и его развитие посредством различных регуляторов (норм, правил, целей, связей). С помощью регулирования создаются возможности и ограничения, которые вызывают в управляемом объекте мотивацию и целеполагание, желаемые с точки зрения субъекта управления.

Объективно-юридическими (юридико-формализованными) результатами деятельности органов публичной власти всех уровней и их должностных лиц в сфере регулирования общественных отношений являются принимаемые ими нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты.

При этом формы правового регулирования (нормативная или индивидуальная) зависят от природы упорядочиваемых общественных отношений.

Общественные отношения могут обладать нормативными свойствами, то есть быть ти-

пичными, повторяющимися, распространенными, неуникальными, иррелевантными их субъектному составу и (или) фактическому содержанию, и в этом случае они должны упорядочиваться нормативными правовыми актами.

В то же время существуют общественные отношения, носящие разовый, уникальный, не повторяющийся, связанный с субъектным составом и (или) фактическим содержанием характер, и в этом случае они упорядочиваются ненормативными (индивидуальными) актами.

Соответственно, в зависимости от того, упорядочивается ли поведение людей посредством общих правил, распространяющих свое действие на все случаи аналогичного характера, и которым должны подчиняться все лица, попавшие в урегулированную типичную ситуацию, или посредством разовых, персонифицированных (порой уникальных) регулирующих инструментов, регулирование может быть *нормативным* или *индивидуальным* (ненормативным) (Малышкин 2013, 31).

В юридической литературе нормативность как способ упорядочивания общественных отношений исследовалась в работах Я.В. Гайворонской (Гайворонская 2001), Р.Б. Головкина (Головкин 1999, 124), С.А. Даштамирова (Даштамиров 1968, 210), Э.Г. Липатова (Липатов 1996, 188), А.В. Малышкина (Малышкин 2013, 286), В.И. Нижечек (Нижечек 1973, 455), А.Г. Ростовской (Ростова 2008, 15–16) и других.

Указанные исследователи выделяют следующие признаки нормативности как свойства социальных явлений и процессов, предопределяющей возможность их нормативного регулирования: повторяемость общественных явлений и процессов; их типичность; стабильность, т.е. устойчивость социальных явлений и процессов во времени, неоднократное воспроизводство в типичных формах, независимо от несущественных изменений внешних факторов; обязательность, понимаемая как безусловность

исполнения предписания и предопределяемая необходимостью для самоорганизации общества; социальная принудительность, заключающаяся в том, что отклоняющееся от модели типизируемых социальных связей поведение влечет отрицательную общественную реакцию и применение принудительных мер.

Е.А. Фарикова отмечает, что сущность нормативного регулирования заключается в том, что оно является первичным по отношению к индивидуальному регулированию, имеет общий характер, распространяет свое действие на все отношения соответствующего вида и на всех субъектов таких отношений. При этом автор выделяет следующие уровни нормативного правового регулирования: первый уровень – Конституция Российской Федерации; второй уровень – федеральные конституционные законы; третий уровень – федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации; четвертый уровень – подзаконные нормативно-правовые акты федерального уровня (нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти) и субъектов Российской Федерации (например, постановления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) (Фарикова 2020, 59–63).

С приведенными уровнями нормативного правового регулирования можно согласиться, но со следующими замечаниями.

Во-первых, представляется, что самостоятельным уровнем нормативного правового регулирования является муниципальное нормативное правовое регулирование, учитывая, что согласно новой редакции части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации¹ органы местного самоуправления и государственные органы власти объединены в единую централизованную систему публичной власти, а в части 1.1 статьи 131 Основного Закона нашего государства закреплены конституционно-правовые основы для интеграции государственных органов в формирование органов местного самоуправления и в осуществление ими своих полномочий.

Муниципальным правовым актам посвящены статья 7 и глава 7 Федерального закона от

06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², из анализа содержания которых можно выделить следующие признаки муниципальных правовых актов: принимаются населением непосредственно или уполномоченными органами местного самоуправления (далее также – МСУ) и должностными лицами МСУ по вопросам местного значения; могут приниматься по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными и региональными законами; их содержание не должно противоречить федеральному и региональному законодательству, уставу муниципального образования, а также правовым актам, принятым на местном референдуме; могут иметь как нормативный, так и индивидуальный характер; муниципальные правовые акты, имеющие нормативный характер, должны быть опубликованы; подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования всеми лицами, в том числе органами государственной власти и их должностными лицами; за неисполнение муниципальных правовых актов (как нормативного, так и ненормативного характера) нарушители несут ответственность в соответствии с федеральным и региональным законодательством, т.е. сам муниципальный правовой акт не может предусматривать ответственность за его неисполнение; стадийность и непрерывность муниципального правотворческого процесса; соподчиненность и иерархичность муниципальных правовых актов; муниципальные правовые акты нормативного характера подлежат включению в регистр муниципальных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации, порядок ведения которого определяется региональным законом.

Во-вторых, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации следует выделять в качестве отдельного уровня нормативного правового регулирования, учитывая конституционное разделение предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и предметов совместного ведения, а также иерархичность федеральных и региональных нормативных правовых актов.

В настоящее время на уровне разъяснений Верховного Суда Российской Федерации

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”. 2020. *Собрание законодательства Российской Федерации* 11. Ст. 1416.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в ред. 30.12.2021. 2003. *Собрание законодательства Российской Федерации* 40. Ст. 3822.

признаки нормативного акта перечислены в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»³ (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 50), к ним относятся: 1) издание в установленном порядке уполномоченным органом публичной власти (органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией) или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения); 3) обязательность для неопределенного круга лиц; 4) предназначенность на неоднократное применение; 5) направленность на урегулирование, изменение или прекращение общественных отношений.

Похожие признаки нормативного правового акта содержались в пункте 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»⁴ (далее также – Постановление Пленума ВС РФ № 2), с той лишь разницей, что в Постановлении Пленума ВС РФ № 2 дополнительно содержалась конкретизация, что нормативные правовые акты действуют независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные нормой права. При этом в Постановлении Пленума ВС РФ № 2 в числе «уполномоченных органов», принимающих нормативные правовые акты, отсутствовали «иные органы» и «уполномоченные организации».

Признаки нормативного правового акта, аналогичные содержащимся в Постановлении Пленума ВС РФ № 2, были приведены в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полно-

стью или в части»⁵, а также в пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.1993 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону»⁶.

Проблема индивидуального (ненормативного) регулирования в научной литературе относится к числу дискуссионных.

С.С. Алексеев под ненормативным регулированием понимает упорядочение поведения людей, которое осуществляется при помощи разовых, персональных регулирующих акций, решений какого-либо вопроса, относящихся к строго определенному случаю, к конкретным лицам (Алексеев 1994, 32–33).

В.В. Ершов отмечает, что индивидуальное регулирование является одним из возможных способов саморегуляции, присущих всем социальным системам, в частности праву. По мнению уважаемого ученого, объективная необходимость индивидуального регулирования обусловлена абстрактным характером основополагающих и (или) специальных норм и принципов права, а также их относительной определенностью (Ершов 2018, 623–624).

К достоинствам индивидуального регулирования можно отнести: возможность решения разнообразных жизненных ситуаций с учетом их особенностей, персональных свойств личности, уникального характера и существа отношений. К недостаткам относятся: недостаточная экономичность и организованность, необходимость повторения даже в аналогичных актах и процессах, отсутствие единого общего порядка, наличие широких возможностей для субъективных (иногда – произвольных, волюнтаристских) решений.

С.А. Даштамиров считает, что к ненормативному (индивидуальному) регулированию следует относить: индивидуальные условия жизни каждого субъекта; явления природы; сознательно-идеологические формы воздействия; механизм экономического регулирования (Даштамиров 1968, 60–64).

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». 2019. *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации* 2.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Ред. от 10.02.2009. 2003. *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации* 3.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Ред. от 09.12.2012. 2008. *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации* 1.

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.1993 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону». Ред. 24.02.2002. 1993. *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации* 7.

Р.Б. Головкин выявляет следующие общие признаки ненормативных актов (Головкин 1998, 62):

– нестандартность регламентирующего воздействия, проявляющаяся в том, что ненормативные проявления нельзя «подогнать» под шаблоны, заключить в какие-либо рамки, поэтому они столь разноплановы;

– индивидуальность, связанная с регулятором либо с проявлением его действия;

– ситуативность, раскрывающаяся в зависимости от времени действия регулятора, от изменений социальной, политической и экономической, культурной ситуации.

При этом Р.Б. Головкин ненормативное регулирование понимает как упорядочивающее воздействие на общественные отношения совокупности разноплановых социальных и естественных факторов индивидуально-ситуативного характера.

А.Г. Ростова в качестве отличительных признаков ненормативных правовых актов относит (Ростова 2008, 42): персонифицированность, то есть обязательность для конкретных, индивидуальных лиц; предназначенность для однократного применения.

Однако возможны ситуации, когда ненормативные правовые акты применяются многократно. Например, согласно части 2 статьи 61 ГПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда.

А.В. Малышкин под ненормативным регулированием понимает упорядочивающее (организующее) воздействие на общественные отношения совокупности различных социальных регуляторов индивидуального характера, а также природных (естественных) факторов как индивидуально-ситуативного, так и общего характера (Малышкин 2013, 42).

По мнению Ю.М. Козлова, индивидуальные акты имеют ярко выраженный правоприменительный характер, в них всегда содержатся конкретные юридические властные волеизъявления уполномоченных субъектов исполнительной власти; конкретность индивидуальных актов проявляется в том, что с их помощью решаются индивидуальные ситуации, они персонифицированы, они являются юридическими фактами, влияющими на динамику правоотношения (Козлов 2003).

С.В. Потапенко отмечает, что ненормативные акты носят индивидуально-определенный, разовый характер и принимаются по органи-

зационно-распорядительным вопросам (Потапенко 2003, 33–35).

Что касается судебного толкования природы индивидуальных актов, то в пункте 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»⁷ (утратило силу с 26.09.2016) разъяснялось, что к решениям относятся акты указанных субъектов и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, как в письменной, так и в устной форме, содержащие властные предписания и порождающие правовые последствия для конкретных граждан и организаций; к действиям относятся властные волеизъявления указанных субъектов и приравненных к ним лиц, которые не облечены в форму решений, но влекут нарушение прав и свобод граждан и организаций либо создают препятствия к их осуществлению (например, выраженные устно требования лиц, осуществляющих надзор и контроль); к бездействиям относится неисполнение указанными субъектами возложенных на них обязанностей.

В действующем Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» даны следующие разъяснения относительно обжалуемых индивидуальных актов. Под решениями понимаются индивидуальные акты применения права наделенных публичными полномочиями органов и лиц, принятые единолично либо коллегиально, как в письменной, в том числе электронной (в частности, в автоматическом режиме), так и в устной форме, содержащие волеизъявление, порождающее правовые последствия в сфере публичных правоотношений (пункт 3). К действиям наделенных публичными полномочиями субъектов относится их волеизъявление, которое не облечено в форму решения, но может влечь нарушение прав,

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Утратило силу с 26.09.2016. 2009. *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации* 27.

свобод и законных интересов субъектов правоотношений или создавать препятствия к их осуществлению (пункт 4). К бездействию относится неисполнение указанными субъектами возложенных на них обязанностей (пункт 5).

Безусловно, специфика административного судопроизводства обусловила наличие в качестве признака оспариваемых индивидуальных правовых актов правовые последствия в сфере именно публичных правоотношений, в то время как индивидуальные правовые акты как более широкая категория (не только те, которые обжалуются в порядке КАС РФ), обладая всеми остальными признаками индивидуальных правовых актов, приведенных в указанном Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, влекут возникновение, изменение или прекращение и любых других правоотношений (в других отраслях права и сферах жизнедеятельности).

Представляется, что под индивидуальным актом органа публичной власти понимается решение (в устной или письменной, в том числе электронной форме) или действие, содержащее обязательное для реализации предписание или их совокупность, влекущее возникновение, изменение или прекращение правоотношения для индивидуально-определенного круга лиц, носящее конкретный и персонифицированный характер.

Индивидуальные акты можно разделить на две большие группы: судебные акты и административные акты.

В механизме правового регулирования индивидуальные акты выполняют следующие функции: 1) выполняют роль юридических фактов, то есть приводят к возникновению, изменению или прекращению правоотношений; 2) функция индивидуального правового регулирования, заключающаяся в том, что индивидуальные акты реализуют нормативные предписания применительно к конкретной жизненной ситуации; 3) охранительная функция, состоящая в том, что индивидуальные акты охраняют общественные отношения путем поощрения социально поддерживаемых явлений или путем противодействия социально нежелательным отношениям; 4) функция разъяснения и толкования нормативных правовых актов, выражающаяся в раскрытии содержания норм права посредством индивидуальных актов; 5) функция разрешения коллизий между нормами права.

Что касается процессуальных аспектов разграничения нормативных и индивидуальных правовых актов в гражданском процессе, то

в пункте 13 Постановления Пленума ВС РФ № 50 разъяснено, что если на стадии принятия заявления об оспаривании нормативного правового акта судья квалифицирует оспариваемый правовой акт как не являющийся нормативным и придет к выводу, что дело о его оспаривании неподсудно данному суду, он выносит мотивированное определение о возвращении заявления, в котором указывает, в какой суд надлежит обратиться.

Если же в указанной ситуации рассмотрение заявления об оспаривании такого ненормативного правового акта подсудно данному суду, то судья выносит определение об оставлении заявления без движения, в котором разъясняет заявителю необходимость оформления заявления с соблюдением главы 22 КАС РФ.

Если суд придет к выводу о ненормативной природе оспариваемого акта после принятия заявления к производству, то суд вправе вынести определение о переходе к рассмотрению дела в соответствующем порядке (например, в соответствии с главой 22 КАС РФ) и продолжить рассмотрение дела, если не имеется иных препятствий для его рассмотрения, например, таких как неподсудность дела данному суду, несоответствие заявления установленным требованиям.

Так, Л. обратилась в суд с административным иском о признании незаконным постановления администрации муниципального района в части установления ограничения в виде публичного сервитута на пользование принадлежащего ей на праве собственности земельного участка, мотивируя требования тем, что установление сервитута в отношении принадлежащего ей земельного участка нарушает ее права и интересы как собственника, постановление не было опубликовано на сайте муниципального района, его копия ей не направлялась.

Определением районного суда⁸, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам областного суда⁹, административное определение Л. оставлено без рассмотрения на основании пункта 5 части 1 статьи 196 КАС РФ

⁸ Определение Ивановского районного суда Ивановской области от 1 сентября 2021 г. по делу № 2а-1694/2021. СПС "КонсультантПлюс". Дата обращения: 31 декабря 2021 г. <http://www.consultant.ru>.

⁹ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 9 декабря 2021 г. по делу № 33а-3148/2021. СПС "КонсультантПлюс". Дата обращения 31 декабря 2021 г. <http://www.consultant.ru>.

(производство по административному делу возбуждено по административному исковому заявлению с нарушением требований, предусмотренных статьями 125 и 126 КАС РФ).

Суды исходили из того, что административное исковое заявление не содержит требование о признании оспариваемого постановления в части установления ограничения в виде публичного сервитута недействующим с указанием на несоответствие законодательству, имеющему более высокую юридическую силу, всего нормативного правового акта или его части, то есть требования не сформулированы в соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 209 КАС РФ.

Судебная коллегия по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции¹⁰, отменяя определение районного суда и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам областного суда, указала следующее.

Из материалов дела следует, что административное исковое заявление принято к производству районного суда по правилам главы 21 КАС РФ, в определении о принятии иска указано, что он соответствует статье 209 КАС РФ, определением, занесенным в протокол судебного заседания, отказано в удовлетворении ходатайства административного истца о переходе к рассмотрению дела по правилам главы 22 КАС РФ, суд продолжил рассмотрение дела (и рассматривал его более полутора месяцев) по правилам главы 21 КАС РФ.

Оставляя административное исковое заявление Л. без рассмотрения, суд не учел, что в силу части 2 статьи 209 КАС РФ в административном исковом заявлении об оспаривании нормативного правового акта должны быть указаны: сведения, предусмотренные пунктами 1, 2, 4 и 8 части 2 и частью 6 статьи 125 этого Кодекса; сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом; сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения; наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой

акт полностью или в части; требование о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений.

Из административного искового заявления усматривается, что данное заявление содержит сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, по его мнению, нарушены, а также наименование и отдельные положения нормативных правовых актов, которые имеют большую юридическую силу и на соответствие которым надлежит проверить постановление района в оспариваемой части.

Соответственно, оставляя административное исковое заявление Л. без рассмотрения по изложенным в оспариваемых судебных актах основаниям, нижестоящие инстанции допустили существенное нарушение норм процессуального права, что повлекло ограничение доступа административного истца к правосудию, в связи с чем обжалуемые судебные акты отменены, а административное исковое заявление направлено для рассмотрения в суд первой инстанции.

Административные иски о признании нормативного правового акта недействительным могут быть рассмотрены судом общей юрисдикции совместно с иными материально-правовыми требованиями (пункт 14 Постановления Пленума ВС РФ № 50). В то же время суды могут рассматривать требования об оспаривании ненормативных правовых актов, разрешая в том же процессе вопрос о гражданско-правовых последствиях признания ненормативного правового акта недействительным.

Выводы

Таким образом, к достоинствам индивидуального регулирования можно отнести: возможность решения разнообразных жизненных ситуаций с учетом их особенностей, персональных свойств личности, уникального характера и существа отношений. К недостаткам относятся: недостаточная экономичность и организованность, необходимость повторения даже в аналогичных актах и процессах, отсутствие единого общего порядка, наличие широких возможностей для субъективных (иногда произвольных) решений.

Под индивидуальным актом органа публичной власти мы понимаем решение (в устной или письменной, в том числе электронной

¹⁰ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 июля 2021 г. СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 31 декабря 2021 г. <http://www.consultant.ru>.

форме) или действие, содержащее обязательное для реализации предписание или их совокупность, влекущее возникновение, изменение или прекращение правоотношения для индивидуально-определенного круга лиц, носящее конкретный и персонифицированный характер.

В механизме правового регулирования индивидуальные акты выполняют следующие функции: 1) выполняют роль юридических фактов, т.е. приводят к возникновению, изменению или прекращению правоотношений; 2) функция индивидуального правового регулирования, за-

ключающаяся в том, что индивидуальные акты реализуют нормативные предписания применительно к конкретной жизненной ситуации; 3) охранительная функция, состоящая в том, что индивидуальные акты охраняют общественные отношения путем поощрения социально поддерживаемых явлений или путем противодействия социально нежелательным отношениям; 4) функция разъяснения и толкования нормативных правовых актов, выражающаяся в раскрытии содержания норм права посредством индивидуальных актов; 5) функция разрешения коллизий между нормами права.

Библиография

Алексеев, Сергей С. 1994. *Теория права*. Москва: Бек. <http://kursach.com/biblio/0010010/000.htm>.

Алехин, Алексей П., Анатолий А. Кармолицкий, Юрий М. Козлов. 2003. *Административное право Российской Федерации*. Москва: Зерцало. <https://studfile.net/preview/16482696/>.

Гайворонская, Яна В. 2011. *Концепция нормативности права в отечественном правоведении (советский и постсоветский периоды)*. Санкт-Петербург: [б. и.].

Головкин, Роман Б. 1999. *Право в системе нормативного регулирования современного российского общества*. Владимир: Владимир. гос. пед. ун-т.

Даштамиров, Сабир А. 1968. *Социальные нормы как одна из форм регулирования жизни в социалистическом обществе*. Москва.

Ершов, Валентин В. 2018. *Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография*. Москва: РГУП: 628 с. <https://znanium.com/catalog/document?id=335594>.

Липатов, Эдуард Г. 1996. *Нормативность правовых явлений*. Саратов: Саратовская акад. права.

Малышкин, Александр В. *Интегрированные индивидуально-правовые акты: теория, практика, техника*. Владимир.

Нижечек, Владимир И. 1973. *Советское право в системе нормативного регулирования социалистических общественных отношений*. Иркутск: Вост.-Сиб. кн. изд-во: 456 с.

Потапенко, Сергей В. 2003. “Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений”. *Российская юстиция* 6: С. 33–35. <https://wiselawyer.ru/poleznoe/9405-razgranichenie-normativnykh-nenormativnykh-aktov-rassmotrenii-voznikayushhikh-publichnykh>.

Ростова, Анжела Г. 2008. *Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук*. Владимир: 209 с. <https://elibrary.ru/item.asp?id=19189703>. <https://elibrary.ru/qdydiz>.

Фарикова, Екатерина А. 2020. “Формы правового регулирования отношений в сфере государственного управления”. *Право и практика* 2: 59–63. <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-pravovogo-regulirovaniya-otnosheniy-v-sfere-gosudarstvennogo-upravleniya>.

References

Alekhin, Aleksei P., Anatolii A. Karmolitskii, Iurii M. Kozlov. 2003. *Administrative law of the Russian Federation*. Moscow: Zertsalo. <https://studfile.net/preview/16482696/>. (In Russian)

Alekseev, Sergei S. 1994. *Theory of law*. Moscow: Bek. <http://kursach.com/biblio/0010010/000.htm>. (In Russian)

Dashtamirov, Sabir A. 1968. *Social norms as one of the forms of regulation of life in a socialist society*. Moscow. (In Russian)

Ershov, Valentin V. 2018. *Legal and individual regulation of public relations*: monograph. Moscow: RGUP: 628 p. <https://znanium.com/catalog/document?id=335594>. (In Russian)

Farikova, Ekaterina A. 2020 “Forms of legal regulation of relations in the sphere of public administration”. *Law and Practice* 2: 59–63. <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-pravovogo-regulirovaniya-otnosheniy-v-sfere-gosudarstvennogo-upravleniya>. (In Russian)

Gaivoronskaia, Iana V. 2011. *The concept of normativity of law in domestic jurisprudence (Soviet and post-Soviet periods)*. Saint Petersburg, [b. i.] (In Russian)

Golovkin, Roman B. 1999. *Law in the system of normative regulation of modern Russian society*. Vladimir: Vladimir. gos. ped. un-t.

Lipatov, Eduard G. 1996. *Normativity of legal phenomena*. Saratov: Saratovskaia akad. prava. (In Russian)

Malyshkin, Aleksandr V. *Integrated individual legal acts: theory, practice, technology*. Vladimir. (In Russian)

Nizhechek, Vladimir I. 1973. *Soviet law in the system of normative regulation of socialist social relations*. Irkutsk: Vost.-Sib. kn. izd-vo: 456 p. (In Russian)

Potapenko, Sergei V. 2003. “Delimitation of normative and non-normative acts when considering cases arising from public legal relations”. *Rossiiskaia iustitsiia* 6: 33–35. <https://wiselawyer.ru/poleznoe/9405-razgranichenie-normativnykh-nenormativnykh-aktov-rassmotrenii-voznikayushhikh-publichnykh>. (In Russian)

Rostova, Anzhela G. 2008. *Non-normative legal acts as grounds for the emergence, change and termination of legal relations*. Candidate’s of Legal Sciences thesis. Vladimir: 209 p. <https://elibrary.ru/item.asp?id=19189703>. <https://elibrary.ru/qdydiz>. (In Russian)