

PROBLEMS OF PARTICIPATION
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
IN THE FIELD OF MANAGEMENT

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.02.094>

УДК 346+347

Геннадій НЕСТЕРОВ, мол. наук. співроб. відділу проблем
міжрегіонального співробітництва, здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна
( orcid.org/0000-0001-6860-9814)

ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: ДЕЯКІ ТЕОРЕТИКО-
ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, правові акти, правові акти індивідуальної дії, незаконність, протиправність, недійсність.

Відзначається, що закономірним результатом правотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування є ухвалення правових актів, які, за усталеним у правовій науці підходом, поділяються на нормативні та ненормативні (правові акти індивідуальної дії). Доводиться, що чинне законодавство України не позбавлено певних вад, якими, зокрема, відзначаються правові норми, що закріплюють положення про скасування незаконного правового акта індивідуальної дії. Спираючись на доктринальні підходи, судову практику, зокрема Великої Палати Верховного Суду, а також нормативно-правову базу, обґрунтовано низку пропозицій про внесення змін і доповнень до деяких актів чинного законодавства України.

Вступ. Закономірним результатом правотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування слід визнати ухвалення правових актів, які, за усталеним у правовій науці підходом, можна поділити на нормативні та ненормативні (правові акти індивідуальної дії).

В основу розвитку законодавства України та судової практики покладено зазначену вище класифікацію правових актів, що знаходить вияв у визначенні особливостей ухвалення відповідних актів, їх застосування, припинення їхньої дії, вибору способу захисту прав учасників суспільних відносин у разі виявлення ознак незаконності нормативних або ненормативних актів тощо.

Цитування: Нестеров Г. Правові акти органів місцевого самоврядування: деякі теоретико-прикладні аспекти. *Економіка та право*. 2024. № 2. С. 94—104.
<https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.02.094>

Водночас чинне законодавство України не позбавлене певних вад, якими зазначено правові норми, що закріплюють положення про скасування незаконного правового акта індивідуальної дії, та попри важливу правову обставину, яка має бути встановлена під час розгляду відповідних категорій судових справ та полягає у з'ясуванні того, чи виконано таке рішення на час звернення з позовом до суду. Окрім цього, певної уніфікації потребує термінологічний ряд, який використовують для позначення одного і того ж за суттю явища, а саме невідповідність правових актів, зокрема органів місцевого самоврядування, актам законодавства України, як-то: «незаконність», «недійсність», «протиправність».

Якщо перша частина поставлених питань знаходить правову оцінку з боку судових органів, то друга частина залишається дотепер поза їхньою увагою.

Відповідно наведена вище проблематика становитиме предмет представленого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній науковій літературі отримали висвітлення ключові питання, пов'язані із особливостями здійснення органами місцевого самоврядування правотворчої та правозастосовної діяльності, що знайшло вияв у наукових працях таких науковців: М.М. Войнарівського [1], Р.А. Джабраїлова [2], В.М. Кравчука [3], Ю.В. Мартинюка [4], А.М. Мірошниченка [5], С. Рабіновича [6], І.В. Спасибо-Фатеевої [7], Ю.Р. Самойлової [8], В.А. Устименка [9], В.С. Щербини [10] та ін.

Водночас у правових дослідженнях недостатньо опрацьовано питання, пов'язане із обґрунтуванням шляхів удосконалення законодавства України, що визначає: підстави та умови скасування незаконного правового акта індивідуальної дії, виданого органом місцевого самоврядування; термінологічний ряд, який використовується для позначення одного і того ж за суттю явища, як-то невідповідність правових актів, зокрема органів місцевого самоврядування, актам законодавства України, а саме «незаконність», «недійсність», «протиправність».

Метою статті є висвітлення деяких теоретико-прикладних аспектів, які характеризують правові акти органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Насамперед слід зазначити, що серед способів захисту цивільних прав та інтересів окремої уваги заслуговує нор-

ма п. 10 ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України від 16.01.2003, яка передбачає можливість визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [11].

Зазначене положення знаходить деталізацію у ст. 21 Цивільного кодексу України, згідно з якою суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси. Додатково встановлено те, що суд визнає незаконним та скасовує нормативно-правовий акт органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси (ч. 1 та 2).

Водночас нормативно встановлена можливість скасування правових актів індивідуальної дії, і не лише судом, як це зазначено у ст. 21 Цивільного кодексу України, може бути реалізована у разі дотримання певних юридично значущих умов, які є виразом ознак індивідуального правового регулювання.

Так, у деяких виданнях із загальної теорії держави і права виділено такі ознаки індивідуального правового регулювання, що є відмінними від тих, якими схарактеризовано нормативне правове регулювання, а саме:

- спрямоване на врегулювання конкретних (одиничних) актів соціальної поведінки;
 - поширене лише на персонально визначених осіб;
 - не передбачає повторного застосування одних й тих самих юридичних засобів;
 - має переважно короткостроковий характер, припиняється із реалізацією відповідних індивідуальних правових приписів [12, с. 218].
- Зі свого боку нормативне правове регулювання відзначається такими особливостями:
- поширюється не на конкретні життєві ситуації, а на заздалегідь невизначену кількість тотожних за своїми ознаками випадків;
 - адресується колу осіб, не окреслених персонально;
 - реалізується за допомогою правових засобів багаторазової дії;

• здійснюється зазвичай протягом тривалого часу без встановлення чітких часових меж [12, с. 217—218].

У зв'язку з цим важливо звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) (далі — Рішення № 7-рп/2009) [13], яким визначено умови скасування органом місцевого самоврядування власних правових актів.

Зокрема, абз. 4 п. 5 мотивувальної частини Рішення № 7-рп/2009 має висновок Конституційного Суду України, згідно з яким, попри те, що рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визначено незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку, зазначене не позбавляє орган місцевого самоврядування права за власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати ухвалений ним правовий акт (наприклад, з мотивів невідповідності Конституції чи законам України).

Водночас, спираючись на ст. 3 Конституції України [14] та ст. 74 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [15], Конституційний Суд України наголошує на тому, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Зазначене, як впливає з абз. 5 п. 5 мотивувальної частини Рішення № 7-рп/2009, є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, утворюючи у громадян впевненість, що їхнє нинішнє становище не буде погіршене ухваленням пізнішого рішення, що, як зауважує Конституційний Суд України, узгоджується з правовою позицією, викладеною в абз. 2 п. 5 мотивувальної

частини Рішення Конституційного Суду України від 13.05.1997 № 1-зп у справі щодо не-сумісності депутатського мандата.

У підсумку Конституційний Суд України висновує те, що *ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання* (абз. 6 п. 5 мотивувальної частини Рішення № 7-рп/2009).

Відповідно до позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні № 7-рп/2009, Велика Палата Верховного Суду наголосила на важливості дотримання сукупності умов, які уможливають скасування органом місцевого самоврядування власного рішення, а саме: відсутність факту виконання рішення, що скасовується; відсутність факту виникнення правовідносин, пов'язаних з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, або ж відсутність заперечень суб'єктів правовідносин щодо їх зміни чи припинення у разі виникнення таких правовідносин (постанова від 20.09.2018 у справі № 521/17710/15-а) [16].

Відповідно наведені вище правові умови, ступінь дотримання яких є критерієм оцінки відповідності Конституції України та законам України порядку, підстав та форм реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, зокрема зі скасування власних правових актів, знайшли підтримку з боку судової системи. Водночас, як свідчить практика Великої Палати Верховного Суду, суди непослідовно враховують особливості скасування правових актів індивідуальної дії.

Так, у справі № 483/448/20 зазначено, що у касаційній скарзі ОСОБА_1 стверджувала про безпідставність скасування судами рішення Покровської сільської ради ненормативного характеру (правозастосовний акт), яке вичерпало дію внаслідок виконання. Велика Палата Верховного Суду з цим доводом погодилася та зауважила на помилковості задоволення судами вимог прокурора про визнання незаконними та скасування пунктів 1, 2.2 рішення Покровської сільської ради від 14.06.2019 № 16 у відповідній частині (п. 9.65 постанови Великої Палати Верховного Суду від 28.09.2022 у справі № 483/448/20) [17].

В окремих випадках Велика Палата Верховного Суду наводить аргументи щодо неефективнос-

ті способу захисту прав особи, пов'язаного зі скасуванням правового акта індивідуальної дії.

Так, у п. 180 постанови Великої Палати Верховного Суду від 12.09.2023 у справі № 910/8413/21 є таке положення:

«Велика Палата Верховного Суду неодноразово наголошувала на тому, що вимога про визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування, яке виконано на час звернення з позовом до суду шляхом укладення відповідного договору оренди, є неефективним способом захисту прав особи. Зазначене рішення вичерпало свою дію виконанням, а можливість його скасування не дозволить позивачу ефективно відновити володіння відповідною земельною ділянкою (пункт 8.13 постанови Великої Палати Верховного Суду від 05.07.2023 у справі № 912/2797/21; подібний висновок викладений у пункті 9.67 постанови Великої Палати Верховного Суду від 28.09.2022 у справі № 483/448/20)» [18].

Додатково Велика Палата Верховного Суду у справі № 923/466/17 зазначила, що відновленням становища, яке існувало до порушення, є також визнання недійсним рішення органу місцевого самоврядування. У зв'язку з цим Великою Палатою Верховного Суду було сформульовано висновок про те, що розгляд позову про визнання спірного рішення ради є недійсним без заявлення вимоги про визнання недійсними правовстановлювальних документів, виданих на підставі зазначеного рішення щодо права користування земельною ділянкою, вплине на законність таких документів та відновить порушені права для користувачів спірної земельної ділянки (п. 64—65 постанови від 30.05.2018 у справі № 923/466/17). Зазначене є підґрунтям для відступу від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, який було сформульовано Верховним Судом України у постанові від 11.11.2014 у справі № 21-405a14 (п. 66, 68 постанови від 30.05.2018 у справі № 923/466/17) [19]. Так, Верховний Суд України у справі № 21-405a14 дійшов правового висновку про те, що у разі ухвалення органом місцевого самоврядування (як суб'єктом владних повноважень) ненормативного акта, який застосовано одноразово, після реалізації вичерпує свою дію фактом його виконання, виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів (зокрема рі-

шення про передачу земельних ділянок у власність, укладення договору оренди), а позов, предметом якого є спірне рішення органу місцевого самоврядування, не повинен бути розглянутий, оскільки обраний позивачем спосіб захисту порушених прав не забезпечує їх реального захисту [20].

Варто зауважити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 у певній мірі відтворює підхід, який отримав поширення у судовій практиці, щодо неможливості скасування виконаного адміністративного акта, яким є рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, ухвалена (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямована на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) (п. 3 ч. 1 ст. 2). Так, ч. 2 ст. 76 Закону України від 17.02.2022 № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» містить положення про те, що виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій його частині, у якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків. Такий адміністративний акт, як зазначається у згаданій статті Закону, може бути визнаний протиправним у порядку, встановленому законом [21].

Відповідно, логічною та узгодженою як з доктринальними підходами, судовою практикою, так і положеннями окремих законодавчих актів, є пропозиція щодо доповнення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України новим абзацом другим такого змісту:

«1. Суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси.

Правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, який вичерпав свою дію виконанням та який суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси, визнається судом незаконним і скасуванню не підлягає».

Водночас зазначене доповнення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України розраховано, як впливає із запропонованої редакції, на ті випад-

ки, коли правовий акт індивідуальної дії вже вичерпав свою дію виконанням. Заразом випадки, коли правовий акт індивідуальної дії у силу різних причин не було виконано, мають виступати підставою для застосування ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України щодо визнання судом незаконним та скасування такого акта.

У зв'язку з наведеною вище пропозицією, певних змістовних уточнень потребує п. 2 ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005, яким до способів судового захисту, серед іншого, віднесено «2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;» [22]. Як можна переконалися, нормативного закріплення не отримала ключова правова умова, за наявності якої можливе скасування правового акта індивідуальної дії, а саме відсутність факту виконання рішення, що скасовується. Отже, вбачається за доцільне запропонувати нову редакцію п. 2 ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України, яка б містила вказане вище застереження, як-то:

«2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень, якщо факт виконання такого акта не відбувся».

Взаємопов'язаною із запропонованими змінами та доповненнями можна визнати також пропозицію щодо змістовного уточнення окремих кодифікованих актів галузевого матеріального та процесуального законодавства (зокрема Господарського та Земельного кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України) щодо забезпечення єдності підходів до термінологічного позначення правових актів органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, які визначено судом такими, що суперечать актам законодавства і порушують права або інтереси фізичних або юридичних осіб.

Зокрема, підставою для постановки зазначеної проблеми слід визнати множинність термінів, що використовують для ідентифікації сутнісно однакових правових явищ, а саме у актах чинного законодавства України широко вживаються такі лексичні конструкції, як «незаконність», «недійсність», «протиправність» актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

«Незаконність» як якісну характеристику правового акта вживають у нормах Цивільного кодексу України, зокрема, як це було проде-

монстровано на прикладі ст. 21, але саме цією статтею не обмежується. Водночас термін «протиправність» правового акта знаходить поширення у нормах Кодексу адміністративного судочинства України, складові елементи якого, що сприяють усвідомленню змістовного навантаження, наводяться у ч. 9 ст. 264 зазначеного Кодексу. Господарський та Земельний кодекси України передбачають можливість визнання правових актів недійсними.

Так, абз. 3 ч. 2 ст. 20 Господарського кодексу України від 16.01.2003 серед способів захисту прав суб'єктів господарювання та споживачів закріплює такий: «визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, актів інших суб'єктів, що суперечать законодавству, ущемляють права та законні інтереси суб'єкта господарювання або споживачів; визнання недійсними господарських угод з підстав, передбачених законом» [23] (курсив мій — Авт.).

Земельний кодекс України від 25.10.2001 встановлює, що захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється, серед іншого, шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (п. «г» ч. 3 ст. 152) [24].

З цього приводу у юридичній науковій літературі були висловлені різні думки, які здебільшого засвідчують позицію дослідників щодо ідентифікації правових актів як незаконних у разі їхньої невідповідності Конституції України та законам України.

Так, І.В. Спасибо-Фатєєва, досліджуючи співвідношення понять «неконституційності» та «незаконності», висловлює таку думку: «...адже буквальне тлумачення терміну "незаконність" НПА дає змогу вести мову про підзаконні НПА, які мають відповідати закону, але містять ті чи інші вади. Водночас Конституція також є законом, причому основним, якому мають відповідати всі закони. У такому розумінні поняттям "неконституційність" закону охоплено й незаконність НПА» [7, с. 122].

Зі свого боку Ю.В. Мартинюк, спираючись на норму ч. 9 ст. 264 Кодексу адміністративного судочинства України, висновує, що протиправним є нормативно-правовий акт, який суперечить як вимогам закону, так і вимогам підзаконних нормативно-правових актів, що, на думку науковця, свідчить про ширший характер поняття протиправності акта, як порівняти з йо-

го незаконністю, яка зі свого боку є лише різновидом протиправності [4, с. 123]. Певною мірою думка Ю.В. Мартинюка є збіжною з баченням Ю.Р. Самойлової, яка стверджує, що діяльність владних органів уважатиметься правомірною у разі відповідності не лише законам, а й підзаконним актам [8, с. 55].

На необхідності розмежування понять «недійсність (нечинність) акта» та «незаконність акта» наголошує М.М. Войнарівський, зазначаючи таке: «Недійсність або нечинність акта може бути зумовлена визнанням недійсним (нечинним) акта судом, а також волевиявленням органу, що ухвалив такий акт, щодо скасування його дії (чинності); недійсним (нечинним) може бути визнаний судом лише такий акт, який діє (є чинним) на момент винесення рішення у справі. Незаконність акта не пов'язується з його дійсністю: незаконним може бути визнаний судом й такий акт, який втратив чинність на момент розгляду справи, але суперечив закону під час своєї дії (чи був ухвалений з перевищенням компетенції)» [1, с. 13].

На думку В.М. Кравчука, незаконним акт органів місцевого самоврядування може бути визнаний лише у разі, якщо він суперечить Конституції і законам України. Якщо акт визнаний незаконним, він стає недійсним. Водночас акт може бути визнаний недійсним і з інших підстав [3, с. 148].

Окремо слід зауважити позицію А.М. Мірошниченка, який акцентує увагу на використанні множини термінів, що пов'язані із правовими наслідками незаконних адміністративних актів, та доходить висновку, що численні положення щодо можливості «визнання актів незаконними», уміщені в чинному законодавстві, навіряд чи доцільно тлумачити буквально [5, с. 100].

У кореляції з позицією А.М. Мірошниченка перебуває науковий висновок С. Рабіновича про те, що «...вимоги про визнання актів а) нечинними, б) недійсними, в) незаконними (згідно з КАС України також "протиправними") є нетотожними за своїм змістом» [6, с. 171].

Слід також зауважити, що описана вище термінологічна неузгодженість знаходить вияв і в судовій практиці, на що окремо звертають увагу науковці. Так, І.В. Спасибо-Фатєєва наголошує на тому, що у резолютивній частині судових рішень зустрічаються різні формулювання: визнати нормативно-правовий акт незаконним, або недійсним, або нечинним [7, с. 123].

Не менш поширеною є також практика, коли предмет позову становлять вимоги щодо визнання протиправним, незаконним чи недійсним правового акта індивідуальної дії органу місцевого самоврядування. Можна навести декілька прикладів судових справ, а саме:

- постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.09.2018 у справі № 521/17710/15-а за позовом ТОВ «Водолій» до Одеської міської ради, треті особи: ОСОБА_6, ОСОБА_3, ОСОБА_5, ОСОБА_7, ОСОБА_8, ОСОБА_9, ОСОБА_10, ОСОБА_11, ОСОБА_12, ОСОБА_13, ОСОБА_14, про визнання протиправним і скасування рішення [16];

- постанова Верховного Суду від 22.01.2021 у справі № 922/623/20 за позовом керівника Харківської місцевої прокуратури № 4 до Харківської міської ради, Управління комунального майна та приватизації Департаменту економіки і комунального майна Харківської міської ради, фізичної особи-підприємця про визнання незаконним та скасування рішення, визнання договору купівлі-продажу нежитлових будівель недійсним, зобов'язання повернення нежитлових приміщень та скасування запису про проведену державну реєстрацію права власності [25];

- постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.08.2023 у справі № 925/1741/21 за позовом ОСОБА_1 до Піщанської сільської ради Золотоніського району Черкаської області, за участю третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача — Шабельниківського навчально-виховного комплексу «Загальноосвітня школа І ступеня — дошкільний навчальний заклад» Піщанської сільської ради Золотоніського району Черкаської області, та третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача — Виконавчого комітету Червонослобідської сільської ради Черкаського району Черкаської області, про визнання недійсним рішення [26].

Відсутність єдиної позиції з боку судових органів щодо забезпечення одноманітності вживання термінів, що використовують для ідентифікації сутнісно однакових правових явищ, а саме визнання незаконним правового акта індивідуальної дії, що суперечить актам законодавства і порушує права або інтереси фізичних або юридичних осіб, можна визнати проявом пасивності з боку Верховного Суду, який відповідно до ст. 36 Закону України «Про

судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики (п. 2 ч. 2), забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та способів, визначені процесуальним законом (п. 6 ч. 2) [27]. Варто також згадати ст. 71 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023, згідно з якою Верховний Суд за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики може звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією щодо необхідності ухвалення, внесення змін, зупинення або дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного нормативно-правового акта, визнання його таким, що втратив чинність [28].

Ба більше, Верховний Суд вже висловив свою позицію щодо підстав для визнання недійсним акта (рішення). Зокрема, у постанові від 01.02.2023 у справі № 344/16785/19 такими підставами визнано невідповідність останнього вимогам законодавства або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт, а також порушення у зв'язку з ухваленням відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів позивача у справі [29].

Наведений Верховним Судом підхід до визначення підстав для визнання недійсним акта (рішення) відтворює один з основоположних принципів права — принцип законності, який «...виражається у системі вимог суворого і неухильного додержання законів і відповідних їм підзаконних актів усіма суб'єктами суспільних відносин. Він виявляється у правотворчій і правозастосовній діяльності» [12, с. 203]. Саме через призму принципу законності можна розкрити змістовну складову «протиправності» нормативно-правового акта, що наведена у ч. 9 ст. 264 Кодексу адміністративного судочинства України.

Спираючись на принцип законності, розкривається система актів цивільного законодавства України, невідповідність яким нормативно-правових актів та правових актів індивідуальної дії органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, визнається підставою для визнання таких актів незаконними. Як впливає зі змісту ст. 4 Цивільного кодексу України, основу цивільного законодавства України становить Конституція України. Водночас основним актом цивільного законодавства

України є Цивільний кодекс України. Систему актів цивільного законодавства становлять також інші закони України, ухвалені відповідно до Конституції України та цього Кодексу, акти Президента України у випадках, встановлених Конституцією України, а також постанови Кабінету Міністрів України. Саме тоді інші органи державної влади України, органи влади Автономної Республіки Крим можуть видавати нормативно-правові акти, що регулюють цивільні відносини, лише у випадках і в межах, встановлених Конституцією України та законом.

Отже, можна дійти узагальнювального висновку про те, що будь-які рішення, дії та/або бездіяльність органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, які суперечать принципу законності, мають кваліфікуватися як незаконні, що повинно сприяти уніфікації термінологічного апарату відповідних актів матеріального та процесуального законодавства України, які встановлюють способи захисту прав, а також відповідні повноваження суду визнавати правові акти такими, що суперечать актам законодавства і порушують права або інтереси фізичних чи юридичних осіб, шляхом релевантної заміни термінів «протиправність», «недійсність» на термін «незаконність».

Зазначене узгоджуватиметься із засадами техніки нормопроєктування, встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність», та згідно з якими норми права, що містяться у нормативно-правовому акті, мають відповідати таким вимогам: 1) однозначності їх розуміння (ясність, точність, доступність для розуміння та реалізації); 2) передбачуваності (прогнозованості) результатів їх реалізації; 3) їх відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженості з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили; 4) уніфікованості вжитої в них термінології; 5) спорідненості та логічної послідовності їх викладення (ч. 1 ст. 34). Важливо і те, що терміни та поняття, які вживають у нормативно-правовому акті, мають бути уніфіковані протягом усього його тексту (без використання синонімів та словосполучень, що мають подібне лексичне значення), зокрема: однакові слова чи словосполучення мають вживатися для позначення однакових термінів і понять та узгоджуватися з термінологією, що вживається в інших нормативно-правових актах, які ре-

гулюють відповідну сферу суспільних відносин (п. 1 ч. 2 ст. 34) [28].

Висновки. Проведене дослідження дає змогу дійти низки узагальнювальних висновків, а саме:

- зазначено, що закономірним результатом правотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування є ухвалення правових актів, які, за усталеним у правовій науці підходом, поділяються на нормативні та ненормативні (правові акти індивідуальної дії);

- доведено, що чинне законодавство України не позбавлене певних вад, зокрема зазначені правові норми, що закріплюють положення про скасування незаконного правового акта індивідуальної дії, попри важливу правову обставину, яка має бути встановлена під час розгляду відповідних категорій судових справ, полягає у з'ясуванні того, чи виконано таке рішення на час звернення з позовом до суду. Додатково обґрунтовано положення про доцільність уніфікації термінологічного ряду, який використовують для позначення одного і того ж за суттю явища, а саме невідповідність правових актів, зокрема органів місцевого самоврядування, актам законодавства України, як-то: «незаконність», «недійсність», «протиправність»;

- спираючись на доктринальні підходи, судову практику, зокрема Великої Палати Верховного Суду, а також положення окремих законодавчих актів, обґрунтовано пропозицію щодо доповнення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України новим абзацом другим такого змісту:

«1. Суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси.

Правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, який вичерпав свою дію виконанням та який суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси, визнано судом незаконним і скасуванню не підлягає».

- аргументовано, що вище запропоноване доповнення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України розраховано на ті випадки, коли правовий акт індивідуальної дії вже вичерпав свою дію виконанням. Водночас наголошується,

що випадки, коли правовий акт індивідуальної дії в силу різних причин не було виконано, мають виступати підставою для застосування ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України у частині визнання судом незаконним та скасування такого акта;

- з огляду на те, що у п. 2 ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України, яким до способів судового захисту, з-поміж інших, віднесено визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень, не отримала нормативного закріплення ключова правова умова, за наявності якої можливе скасування правового акта індивідуальної дії, а саме відсутність факту виконання рішення, що скасовується, запропоновано наступну нову редакцію п. 2 ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України:

«2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень, якщо факт виконання такого акта не відбувся»;

- обґрунтовано положення про доцільність змістовного уточнення окремих кодифікованих актів галузевого матеріального та процесуального законодавства (зокрема Господарського та Земельного кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України) щодо забезпечення єдності підходів до термінологічного позначення правових актів органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, які визнано судом такими, що суперечать актам законодавства і порушують права або інтереси фізичних або юридичних осіб. У зв'язку з цим сформульовано узагальнювальний висновок про те, що будь-які рішення, дії та/або бездіяльність органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, які суперечать принципу законності, мають кваліфікуватися як незаконні. Це має сприяти уніфікації термінологічного апарату згаданих вище актів матеріального та процесуального законодавства України, які встановлюють способи захисту прав, а також відповідні повноваження суду визнавати правові акти такими, що суперечать актам законодавства і порушують права або інтереси фізичних або юридичних осіб, шляхом релевантної заміни термінів «протиправність», «недійсність» на термін «незаконність». Наголошено, що зазначений підхід узгоджуватиметься із засадами техніки нормопроєкування, встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність» (зокрема ст. 34).

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Войнарівський М.М. Гарантії прав та законних інтересів суб'єктів господарювання при застосуванні адміністративно-господарських санкцій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04. Національний університет «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України. Одеса, 2014. 22 с.
2. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика. НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк: Ноулдж, 2010. 455 с.
3. Кравчук В.М. Забезпечення законності правових актів місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в практиці господарських судів України. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матеріали IX регіон. наук.-практ. конф. (13—14 лют. 2003 р. Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, юрид. ф-тет.). Львів, 2003. С. 145—148.
4. Мартинюк Ю.В. Визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування як спосіб захисту прав учасника договірних зобов'язань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 122—125. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/29>
5. Мірошниченко А.М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 1. С. 96—111.
6. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 60. С. 168—177.
7. Спасибо-Фатєєва І.В. Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності. *Університетські наукові записки*. 2014. № 2. С. 117—129.
8. Самойлова Ю.Р. Визнання незаконним рішення, дії чи бездіяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб як спосіб захисту цивільних прав та інтересів. *Право і суспільство*. 2016. № 5 (2). С. 52—59.
9. Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Проблеми правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті рішень Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 3. С. 116—124.
10. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
12. Загальна теорія держави і права. Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
13. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
14. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
16. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.09.2018 у справі № 521/17710/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77507889> (дата звернення: 02.01.2024).
17. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28.09.2022 у справі № 483/448/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109646083> (дата звернення: 02.01.2024).
18. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.09.2023 у справі № 910/8413/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114228694> (дата звернення: 02.01.2024).
19. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.05.2018 у справі № 923/466/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74506122> (дата звернення: 02.01.2024).
20. Постанова Верховного Суду від 11.11.2014 у справі № 21-405a14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42202870> (дата звернення: 02.01.2024).
21. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
22. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
23. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
24. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
25. Постанова Верховного Суду від 22.01.2021 у справі № 922/623/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94865168> (дата звернення: 02.01.2024).
26. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.08.2023 у справі № 925/1741/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113690646> (дата звернення: 02.01.2024).

27. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
28. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
29. Постанова Верховного Суду від 01.02.2023 у справі № 344/16785/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108790775> (дата звернення: 02.01.2024).

Надійшла 12.01.2024

REFERENCES

1. Voinarivskyi M.M. Harantii prav ta zakonnykh interesiv subiektiv hospodariuvannia pry zastosuvanni administratyvno-hospodarskykh sanktsii: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.04 "Hospodarske pravo; hospodarsko-protsesualne pravo". Natsionalnyi universytet "Odeska yurydychna akademiia" Ministerstva osvity i nauky Ukrainy. Odesa, 2014. 22 p. [in Ukrainian].
2. Dzhabrailov R.A. Hospodarska pravosubiektnist mista: teoriia i praktyka. NAN Ukrainy. In-t ekonomiko-pravovykh doslidzhen. Donetsk: Noulidzh, 2010. 455 p. [in Ukrainian].
3. Kravchuk V.M. Zabezpechennia zakonnosti pravovykh aktiv mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady i orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v praktytsi hospodarskykh sudiv Ukrainy. *Problemy derzhavotvorennia i zakhystu prav liudyny v Ukraini: materialy IKh rehion. nauk.-prakt. konf. (13-14 liut. 2003 r. Lviv. nats. un-tu im. I. Franka, yuryd. f-tet.)*. Lviv, 2003. P. 145-148 [in Ukrainian].
4. Martyniuk Yu.V. Vyznannia nezakonnymy rishennia, dii chy bezdiialnosti orhanu derzhavnoi vlady, orhanu vlady Avtonomnoi Respubliky Krym abo orhanu mistsevoho samovriaduvannia yak sposib zakhystu prav uchasyka dohovirnykh zobov'язan. *Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal*. 2022. No. 6. P. 122-125. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/29> [in Ukrainian].
5. Miroshnychenko A.M. Pravovi naslidky nezakonnnykh administratyvnykh aktiv. Pravovi naslidky nezakonnnykh administratyvnykh aktiv. *Pravo i hromadianske suspilstvo*. 2013. No. 1. P. 96-111 [in Ukrainian].
6. Rabinovych S. Konstytutsiini pryntsypy pravovoi pevnosti i zakhystu lehitymnykh ochikuvan u diialnosti publichnoi vlady. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia yurydychna*. 2014. Vyp. 60. P. 168-177 [in Ukrainian].
7. Spasybo-Fatieieva I.V. Vidshkoduvannia shkody, zavdanoi orhanom derzhavnoi vlady abo orhanom mistsevoho samovriaduvannia u sferi normotvorchoi diialnosti. *Universytetski naukovyi zapysky*. 2014. No. 2. P. 117-129 [in Ukrainian].
8. Samoilova Yu.R. Vyznannia nezakonnym rishennia, dii chy bezdiialnosti orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv vlady Avtonomnoi Respubliky Krym, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, yikhnikh posadovykh ta sluzhbovykh osib yak sposib zakhystu tsyvilnykh prav ta interesiv. *Pravo i suspilstvo*. 2016. No. 5 (2). P. 52-59 [in Ukrainian].
9. Ustymenko V.A., Dzhabrailov R.A. Problemy pravozastosovnoi diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v konteksti rishen Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*. 2010. No.3. P. 116-124 [in Ukrainian].
10. Shcherbyna V.S. Subiekty hospodarskoho prava. Kyiv: Yurinkom Inter, 2008. 264 p. [in Ukrainian].
11. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> [in Ukrainian].
12. Zahalna teoriia derzhavy i prava. Pidruchnyk dlia studentiv yurydychnykh vyshchykh navchalnykh zakladiv / M.V. Tsvik, O.V. Petryshyn, L.V. Avramenko ta in.; Za red. M.V. Tsvika, O.V. Petryshyna. Kharkiv: Pravo, 2009. 584 p. [in Ukrainian].
13. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 16.04.2009 № 7-rp/2009 u spravi za konstytutsiinym podanniam Kharkivskoi miskoi rady shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen chastyny druhoi statii 19, statii 144 Konstytutsii Ukrainy, statii 25, chastyny chotyrynadtsiatoi statii 46, chastyn pershoi, desiatoi statii 59 Zakonu Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" (sprava pro skasuvannia aktiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text> [in Ukrainian].
14. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
15. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 No. 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
16. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 20.09.2018 u spravi No. 521/17710/15-a. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77507889> [in Ukrainian].
17. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 28.09.2022 u spravi No. 483/448/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109646083> [in Ukrainian].
18. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 12.09.2023 u spravi No. 910/8413/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114228694> [in Ukrainian].
19. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 30.05.2018 u spravi No.923/466/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74506122> [in Ukrainian].
20. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 11.11.2014 u spravi No. 21-405a14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42202870> [in Ukrainian].

21. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17.02.2022 No. 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
22. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 No. 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].
23. Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 No. 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].
24. Zemelnyi kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 No. 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> [in Ukrainian].
25. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 22.01.2021 u spravi No. 922/623/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94865168> [in Ukrainian].
26. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 02.08.2023 u spravi No. 925/1741/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113690646> [in Ukrainian].
27. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 No. 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> [in Ukrainian].
28. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy vid 24.08.2023 No. 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> [in Ukrainian].
29. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 01.02.2023 u spravi No. 344/16785/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108790775> [in Ukrainian].

Received 12.01.2024

Hennadii NESTEROV

junior Research Fellow at the Department of Interregional Cooperation Issues,
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0001-6860-9814

LEGAL ACTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: SOME THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

It is noted that a natural outcome of the legislative and law enforcement activities of local self-government bodies is the adoption of legal acts, which, according to the established approach in legal science, are divided into normative and non-normative (individual legal acts). It is argued that the current legislation of Ukraine is not without certain flaws, particularly those legal norms that establish provisions for the annulment of illegal individual legal acts, disregarding an important legal circumstance that should be determined during the consideration of relevant court cases whether such a decision has been executed at the time of filing the lawsuit. Additionally, the proposal to unify the terminology used to denote the same phenomenon, namely the non-compliance of legal acts, including those of local self-government bodies, with the laws of Ukraine, such as “illegality”, “invalidity”, and “unlawfulness”, is substantiated. Based on doctrinal approaches, judicial practice, particularly that of the Grand Chamber of the Supreme Court, and provisions of certain legislative acts, the proposal to supplement part 1 of article 21 of the Civil Code of Ukraine with a new second paragraph of the following content is justified: “An individual legal act issued by a state authority, an authority of the Autonomous Republic of Crimea, or a local self-government body that has exhausted its effect through execution and contradicts civil law acts and violates civil rights or interests shall be recognized by the court as illegal and shall not be subject to annulment”. The proposed amendment is intended for cases where an individual legal act has already exhausted its effect through execution. It is emphasized that cases where an individual legal act has not been executed for various reasons should be grounds for applying part 1 of article 21 of the Civil Code of Ukraine regarding the recognition and annulment of such an act by the court. Corresponding changes, which consider the peculiarities of the annulment of individual legal acts, are proposed to be made to clause 2 of part 1 of article 5 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. A general conclusion is formulated that any decisions, actions, and/or inactions of authorities, including local self-government bodies, that contradict the principle of legality should be qualified as illegal, which should contribute to the unification of the terminological apparatus of certain substantive and procedural legislative acts of Ukraine that establish ways to protect rights, as well as the relevant powers of the court to recognize legal acts as contradictory to legislative acts and violating the rights or interests of individuals or legal entities, by replacing the terms “unlawfulness”, “invalidity” with the term “illegality”.

Keywords: local self-government bodies, legal acts, individual legal acts, illegality, unlawfulness, invalidity.