

4. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Миколенко ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.
5. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.
6. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння / М.В. Лошицький, С.О. Короед // Держава і право. – 2012. – Вип. 55. – С. 236–242.
7. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692–698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_114.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf).
8. Осауленко С.В. Особливості сучасного розуміння адміністративного процесу / С.В. Осауленко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 62. – С. 63–69.
9. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями / А.М. Школик // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2014. – Вип. 59. – С. 185–193.
10. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
11. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: обґрунтування доцільності введення / Д.С. Астахов // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 4. – С. 131–135.
12. Адміністративне право України : [навчальний посібник] : у 2 т. / [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 2011. – 320 с.
13. Адміністративне право зарубіжних країн : [курс лекцій] / [О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін.] ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 528 с.

УДК 342.9

## ПРЕДМЕТ, ПІДСТАВИ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЩОДО НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ

### THE SUBJECT, CONTENT AND GROUNDS FOR ADMINISTRATIVE ACTION REGARDING ILLEGAL USE AND DISPOSAL OF PUBLIC PROPERTY

Пищида В.М.,  
аспірант

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У статті здійснено теоретичний аналіз понять «предмет адміністративного позову», «підстава адміністративного позову», «зміст адміністративного позову» та на його основі з'ясовано предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном.

**Ключові слова:** публічно-правовий спір, спір із приводу розпорядження та використання публічного майна, предмет адміністративного позову, підстава адміністративного позову, зміст адміністративного позову.

В статье осуществлен теоретический анализ понятий «предмет административного иска», «основание административного иска», «содержание административного иска» и на его основании выяснено предмет, основания и содержание административного иска о незаконном использовании и распоряжения публичным имуществом.

**Ключевые слова:** публично-правовой спор, спор по поводу распоряжения и использования публичного имущества, предмет административного иска, основание административного иска, содержание административного иска.

This article provides general theoretical analysis concepts “subject of administrative action”, “base administrative action”, “content of administrative action” and on this basis found object, reason and content of administrative action regarding illegal use and disposal of public property.

**Key words:** public dispute, dispute over the use and disposal of public property, subject of administrative action, administrative action basis, meaning administrative claim.

**Постановка проблеми.** Аналіз судової практики вказує на те, що тільки у 2014 р. до адміністративних судів було подано 3 150 позовів до суб'єктів публічної адміністрації, предметами яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном [1]. Водночас в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних із розглядом публічно-правових спорів із приводу використання та розпорядження публічним

майном. Однак аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду такої категорії справ вказує на ряд складностей, пов'язаних, передусім, із визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника публічного майна, доказів та їх оцінки [2].

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів із приводу використання та розпорядження публічним майном, можливе шляхом

з'ясування предмету, підстав та змісту адміністративного позову, що і є предметом дослідження в межах статті і зумовлює необхідність вирішення таких задач: здійснити загальнотеоретичний аналіз понять «предмет адміністративного позову», «підстава адміністративного позову», «зміст адміністративного позову» та на його основі з'ясувати предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи із загальної юрисдикції адміністративних судів, визначеної у ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), основною категорією спорів, розгляд яких здійснюється в межах їх компетенції, є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Як було зазначено вище, частина цих рішень, дій чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть стосуватись використання та розпорядження публічним майном, що знаходиться у їх оперативному (службовому) розпорядженні. Про те, що зазначена категорія спорів підсудна адміністративним судам, вказує і Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 р. № 8, у п. 12 якої зазначено, що «управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють її шляхом прийняття актів із дотриманням встановленої процедури», а, відповідно, спори фізичних чи юридичних осіб із органом державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності щодо використання та розпорядження публічним майном, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів [3].

Слід розрізнити предмет публічно-правового спору та предмет адміністративного позову. У ст. 3 КАС України під публічно-правовим спором визначено спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [4]. Не вдаючись до детального аналізу такого поняття публічно-правового спору, зазначимо, що всі автори, які досліджували це поняття, приходять до консолідованої позиції щодо розуміння публічно-правового спору як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень) [5, с. 15; 6, с. 6].

Предметом досліджуваної нами категорії публічно-правового спору є рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном, яке, на думку позивача, здійснювалось всупереч закону й інтересів суспільства. Водночас предметом адміністративного позову, як це нормативно визначено у ст. 3 КАС України, є матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимоги щодо визнання незаконним рішення органу публічної влади щодо передання певного об'єкту державної (комунальної) власності в оренду фізичній або юридичній особі). І, як вірно зазначає І.О. Картузова, «правильне визначення предмета позову має важливе практичне значення, тому що предмет позову визначає сутність вимоги, з якої суд повинен дати відповідь у рішенні» [7, с. 96]. Правильно сформований предмет позову допомагає суду визначити підвідомчість справи та здійснити її класифікацію на окремі категорії справ.

На жаль, тлумачення суддів щодо понять предмету і підстав адміністративного позову настільки різняться, що доцільним є надати роз'яснення за своїм розумінням предмету і підстав поданого позову. При цьому необхідно врахувати, що пленуми Верховного і Вищих судів України дещо по-різному тлумачать ці поняття, однак переважно дотримуються основ теорії права, яка визначає предмет і підстави позову дуже розмитими словами, тому незрозумілими не тільки для пересічного громадянина, а і для юриста. Так, наприклад, Вищий господарський суд України в п. 3.12. Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 26 грудня 2011 р. №18 надає таке загальновідоме тлумачення предмету і підстав позову: «Під предметом позову розуміється певна матеріально-правова вимога позивача до відповідача, стосовно якої позивач просить прийняти судове рішення. Підставу позову становлять обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги щодо захисту права та охоронюваного законом інтересу» [8].

Разом із тим не вважаються зміною підстав позову доповнення його новими обставинами за умови збереження в ньому первісних обставин та зміна посилання на норми матеріального чи процесуального права. Водночас посилання суду в рішенні на інші норми права, не зазначені у позовній заяві, не може розумітися як вихід суду за межі позовних вимог. Так, якщо в заяві позивача йдеться про збільшення вимог (наприклад, про визнання недійсним ще одного рішення суб'єкта владних повноважень) щодо використання та розпорядження публічним майном, крім того, стосовно якого відповідну вимогу вже заявлено, то фактично це потребує подання іншого позову. Таким чином, Пленум Вищого господарського суду України визначає предмет позову як матеріально-правову вимогу, а підставу позову – як усі обставини, якими обґрунтовуються вимоги, без конкретного визначення і без урахування посилання на норми права, але суд не обґрунтовує своє тлумачення жодним нормативно-правовим актом, що дозволяє вважати його звичайним роз'ясненням,

яке із часом може бути змінене або розтлумачене по-іншому.

До того ж підстави позову взагалі неможливо чітко визначити, оскільки, в більшості випадків, це є переліком подій, які можна по-різному викладати (що суд, не розбираючись, може визначити як зміну підстав позову), або переліком правочинів чи актів, які не завжди відповідають законам. Підстави адміністративного позову – це фактичні та юридичні обставини публічно-правового спору, які обґрунтовують, підтверджують необхідність, доцільність та можливість подання до адміністративного суду такого позову; це факти, які відповідно до матеріального права вказують на наявність (відсутність) між позивачем і відповідачем правовідносин та на обґрунтованість вимог позивача до відповідача, пов'язаних із цими відносинами.

У найбільш широкому змісті підставою позову визнають обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. До цих обставин можна віднести такий юридичний факт або їх сукупність: 1) підтверджують наявність або відсутність спірних правовідносин між сторонами та наявність порушення прав, свобод та інтересів позивача; 2) підтверджують належність спірного права позивачу. Більшість учених вказують на те, що підставою позову можуть бути тільки юридичні факти (як правило, фактичний склад), які тягнуть певні правові наслідки, а саме виникнення, зміну та припинення правовідносин. Отже, до підстави позову не відносяться фактичні дані, тобто докази у справі. Вони лише підтверджують наявність або відсутність тих юридичних фактів, які складають підставу позову. КАС України (на відміну, наприклад, від Цивільного процесуального кодексу України) не вимагає від позивача визначення правових підстав, тобто посилання в позовній заяві на ті правові норми, якими врегульовані спірні правовідносини або якими він обґрунтовує свої позовні вимоги. Їх визначає суд у процесі розгляду справи, адже законодавець прямо вказує на те, що одним із питань, яке вирішує суд під час прийняття постанови у справі, є питання про визначення правової норми, яку належить застосувати до цих правовідносин (п. 3 ч. 1 ст. 161 КАС України).

На жаль, чітко визначеного і нормативно-обґрунтованого тлумачення понять предмету і підстав позову на сьогодні не існує, що і зумовлює необхідність їх недоктринального тлумачення.

Зміст адміністративного позову – це адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача [9, с. 145]. За суттю, це бажаний для позивача спосіб захисту адміністративним судом прав, свобод чи інтересів, які він вважає порушеними. Сучасна законотворча діяльність іде тим шляхом, на якому спосіб захисту визначається у матеріальному праві (Цивільному кодексі України, Сімейному кодексі України, Земельному кодексі України тощо). Але оскільки це поки що не характерно для адміністративного законодавства, орієнтовний перелік способів захисту в публічно-правових відносинах наве-

дено у процесуальному законі – у ч. 4 ст. 106 та ч. 2 ст. 162 КАС України, зокрема у ч. 4 ст. 106 КАС України визначений можливий перелік позовних вимог, який до того ж не є вичерпним і особа може обрати й інші вимоги на захист своїх прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин. Підказки щодо таких вимог можуть містити закони, які визначають порядок реалізації відповідних прав чи свобод. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 21 КАС України позивач має право поєднати в одній позовній заяві декілька позовних вимог, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду.

**Висновки.** Таким чином, з урахуванням дослідження теоретичної складової понять «предмет позову», «підстава позову», «зміст позову» та на виконання задач дослідження визначимо, що предметом адміністративного позову у справах щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, щодо використання та розпорядження публічним майном є обґрунтована правова вимога позивача до відповідача через суд визнати незаконними свої рішення, дії чи бездіяльність щодо використання та розпорядження конкретним видом публічного майна. Підставою для такої категорії спорів є фактичні та юридичні обставини, які обґрунтовують і підтверджують необхідність, доцільність та можливість визнання незаконними рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном.

Виходячи із законодавчо визначеного переліку позовних вимог, які може подати позивач до адміністративного суду для захисту своїх чи публічних інтересів та прав, а також рішень, які може прийняти суд на їх задоволення або відхилення, та виходячи з аналізу судової практики розгляду досліджуваної категорії справ, слід зазначити, що зміст позову щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном представляє собою вказаний у адміністративному позові конкретний спосіб судового захисту прав, свобод та інтересів особи, за здійсненням якого до адміністративного суду власне і звертається позивач. І сутність його проявляється у таких вимогах, що пред'являє позивач: 1) скасування правового акту індивідуальної дії або визнати нечинним нормативно-правовий акт, прийнятий відповідачем-суб'єктом владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 2) зобов'язання відповідача-суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії, спрямовані на законне та здійснюване в інтересах конкретної фізичної або юридичної особи чи громади використання та розпорядження публічним майном; 3) зобов'язання відповідача-суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій, спрямованих на незаконне та не в інтересах конкретної фізичної або юридичної особи або громади використання та розпорядження публічним майном; 4) стягнення з відповідача-суб'єкта владних повноважень певної суми коштів на відшкодування шкоди, завданої його протиправним рішенням, дією або без-

діяльністю щодо використання та розпорядження публічним майном (цю вимогу відповідно до ч. 2 ст. 21 КАС України може бути заявлено лише одночасно з вимогою визнати протиправними рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень); 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном;

6) скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 7) вчинення дій, спрямованих на відновлення можливості суб'єкта владних повноважень щодо належного використання та розпорядження публічним майном, що знаходиться у його публічному управлінні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 р. (у таблицях) // Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. – К., 2015. – 26 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit\\_oglad\\_2014rik\\_tablici](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2014rik_tablici).
2. Судова практика Вищого адміністративного суду України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 115 с.
3. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card6#Public>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
5. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.Є. Хлібороб ; Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2012. – 20 с.
6. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.О. Тимошенко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 20 с.
7. Картузова І.О. Поняття, елементи та види адміністративного позову / І.О. Картузова // Юридичний вісник – 2013. – № 3. – С. 94–100.
8. Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26 грудня 2011 р. № 18 // Вісник господарського судочинства. – 2012. – № 1. – С. 27.
9. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

УДК 342.45

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ НАДАННЯ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

### THE ORGANIZATIONAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK FOR PROVIDING MEDICAL AID IN EMERGENCY SITUATIONS

Пунда О.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент, докторант  
Університету державної фіскальної служби України*

У статті досліджено питання організаційно-управлінських засад надання медичної допомоги у надзвичайних ситуаціях. Гострим залишається питання нормативного регулювання організації сортування потерпілих у місцях надзвичайних подій. В умовах поширення загрози виникнення пандемій інфекційних захворювань є доцільним формування засад обмеження права на свободу пересування у разі запровадження карантину.

**Ключові слова:** здоров'я, медична допомога, умови лиха, сортування, карантин, свобода пересування.

В статье исследованы вопросы организационно-управленческих основ оказания медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях. Острым остается вопрос нормативного регулирования организации сортировки пострадавших в местах чрезвычайных событий. В условиях распространения угрозы возникновения пандемий инфекционных заболеваний целесообразно формирование принципов ограничения права на свободу передвижения при введении карантина.

**Ключевые слова:** здоровье, медицинская помощь, условия бедствия, сортировка, карантин, свобода передвижения.

In the article the problems of organizational and administrative framework for providing medical aid in emergency situations have been researched. The burning issue is the normative regulation of the organization of "sorting" the affected in places of extreme events. In the terms of spreading the threat of pandemics of infectious diseases it is expedient to lay the groundwork for the establishment of restrictions on the right to freedom of movement when the quarantine is introduced.

**Key words:** health, medical aid, disaster conditions, sorting, quarantine, freedom of movement.