

Опанащук М. Ю.,

*аспірант кафедри фінансового та податкового права
Навчально-наукового інституту права Державного податкового університету*

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ У ВИГЛЯДІ СТЯГНЕННЯ В ДОХІД ДЕРЖАВИ АКТИВІВ ЯК ОКРЕМА КАТЕГОРІЯ ТЕРМІНОВИХ СПРАВ

PROCEEDINGS IN CASES ON THE APPLICATION OF SANCTIONS INVOLVING ASSET FORFEITURE TO THE STATE AS A SEPARATE CATEGORY OF URGENT CASES

У статті досліджуються особливості провадження у справах про застосування санкцій у вигляді стягнення в дохід держави активів як окремої категорії термінових справ в адміністративному судочинстві України. Проаналізовано новий механізм захисту державних інтересів, запроваджений в умовах та у відповідь на повномасштабну російську агресію проти України, який передбачає примусове вилучення активів фізичних та юридичних осіб, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України або значною мірою сприяли вчиненню таких дій іншими особами. Виявлено суттєві відмінності цього виду провадження від інших категорій складних і термінових справ, зокрема щодо підсудності Вищому антикорупційному суду, скорочених процесуальних строків та обмеження можливостей оскарження. Особливу увагу приділено аналізу запровадженого у цій категорії справ стандарту доказування «балансу вірогідностей», характерного для приватно-правових спорів. Критично оцінено внутрішню суперечність між запровадженим законодавцем стандартом доказування та фундаментальним принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві. Зауважено, що поєднання цих підходів створює теоретичні та практичні проблеми щодо розподілу тягара доказування та може порушити баланс між публічними і приватними інтересами. Встановлено, що фактична тривалість розгляду справ перевищує законодавчо встановлені терміни, що свідчить про практичну складність цього виду проваджень. Відсутність касаційного перегляду додатково ускладнює вироблення єдиних підходів до застосування суперечливих норм. Запропоновано застосування підвищеного стандарту доказування «ясних та переконливих доказів» як більш виправданого з огляду на серйозність правових наслідків та високий рівень публічного інтересу. До вирішення питання на законодавчому рівні рекомендується подальше наукове вивчення проблематики з розробкою методичних рекомендацій для забезпечення єдності судової практики.

Ключові слова: адміністративне судочинство, Вищий антикорупційний суд, баланс вірогідностей, офіційне з'ясування обставин, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, тягар доказування, процесуальні строки.

The article examines the specific features of proceedings in cases concerning the application of sanctions in the form of asset forfeiture to the state as a distinct category of urgent cases in Ukraine's administrative judiciary. The study analyzes a new mechanism for protecting state interests, introduced under conditions of and in response to Russia's full-scale aggression against Ukraine, which provides for the compulsory seizure of assets belonging to individuals and legal entities whose actions created a substantial threat to Ukraine's national security, sovereignty, or territorial integrity, or significantly contributed to such actions by other persons. Significant differences between this type of proceedings and other categories of complex and urgent cases have been identified, particularly regarding the jurisdiction of the High Anti-Corruption Court, shortened procedural timeframes, and limited possibilities for appeal. Special attention is paid to the analysis of the «balance of probabilities» standard of proof introduced in this category of cases, which is more common in private law disputes. The internal contradiction between the standard of proof introduced by the legislature and the fundamental principle of ex officio establishment of all circumstances in administrative proceedings is critically assessed. It is noted that the combination of these approaches creates theoretical and practical problems regarding the distribution of the burden of proof and may disturb the balance between public and private interests. It has been established that the actual duration of case consideration exceeds the legally established terms, which indicates the practical complexity of this type of proceedings. The absence of cassation review additionally complicates the development of unified approaches to the application of contradictory norms. The application of an enhanced standard of proof of «clear

and convincing evidences» is proposed as more justified considering the seriousness of legal consequences and the high level of public interest. Until the issue is resolved at the legislative level, further scientific study of the problem with the development of methodological recommendations to ensure unity of judicial practice is recommended.

Key words: *administrative proceedings, High Anti-Corruption Court, balance of probabilities, official establishment of circumstances, public law dispute, subject of authoritative powers, burden of proof, procedural terms.*

Постановка проблеми. Санкційне законодавство України, започатковане Законом України від 14.08.2014 № 1644-VII «Про санкції», зазнало суттєвих змін внаслідок повномасштабної агресії російської федерації проти України [1].

Безпрецедентна загроза національній безпеці спонукала законодавця впровадити більш рішучі й ефективні механізми захисту державних інтересів, зокрема, новий вид санкцій – стягнення активів в дохід держави. Мета цього інструменту полягає у примусовому вилученні об'єктів права власності, які належать країні-агресору та її резидентам, що підтримують збройну агресію проти України.

Для реалізації цього механізму внесено суттєві зміни до Закону України «Про санкції», а Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) в частині розгляду окремих категорій термінових справ доповнено статтею 283-1, яка містить детальний процесуальний порядок розгляду нового виду справ Вищим антикорупційним судом [2].

Новизна інституту санкції у вигляді стягнення в дохід держави активів, наділення Вищого антикорупційного суду повноваженнями суду адміністративної юрисдикції, а також зміна підходу щодо класичного тягаря доказування в публічно-правових спорах очікувано призвели до виникнення підвищеного наукового інтересу серед вчених та практикуючих юристів.

Беручи до уваги, що новий вид провадження віднесено до категорії термінових справ, а розгляд адміністративної справи здійснюється за ініціативою Міністерства юстиції України, доречним є здійснення порівняння особливостей провадження у справах про застосування санкцій з іншими публічно-правовими спорами, зокрема, окремими категоріями складних та термінових справ, розгляд яких також здійснюється за позовною заявою суб'єкта владних повноважень, а їх предметом є можливе втручання у права, свободи та інтереси особи.

Здійснення порівняльного аналізу відносно нового правового явища дозволяє у повній мірі дослідити його ознаки, що в свою чергу має значення не лише для розвитку теорії адміністративного процесу, але й практичну цінність у контексті забезпечення верховенства права та дотримання належної правової процедури в складних для держави умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адміністративного судочинства загалом і окремих категорій адміністративних справ зокрема викликає значний інтерес серед вітчизняних науковців та практиків.

Теоретико-правові засади публічно-правових спорів у контексті адміністративного судочинства були предметом ґрунтовного наукового аналізу таких вчених, як В.Б. Авер'янов [3], Т.О. Коломоець [4], В.К. Колпаков [5], Т.О. Мацелик [6], Р.С. Мельник [7], О.М. Пасенюк [8], К.О. Тимошенко [9], Н.С. Хлібороб [10], І.Е. Черняхів [11], В.Р. Щавінський [12].

Специфіка проваджень за зверненням суб'єктів владних повноважень також була об'єктом наукових розвідок, проте, значно вужчого кола дослідників, зокрема, В.М. Бевзенка [13], Я.О. Берназюка [14], М.С. Рибки [15], М.М. Стефанчука [16], А.Ю. Осадчого [17]. Значення принципу офіційного з'ясування всіх обставин в адміністративному судочинстві досліджували В.А. Сьоміна, О. Ільницький, А.М. Школик.

Проблематика розгляду і вирішення окремих категорій термінових справ в адміністративному судочинстві знайшла відображення у працях А. Черникової [18], К.С. Пашенка [19], І. Корчової [20], О.В. Скочиляс-Павлів [21; 22], Н.В. Лесько [22], П.В. Вовка [23].

Природу спору про право у справах про стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб розкрито І.В. Коцюбко [24].

При цьому сутнісна характеристика провадження у справі про застосування санкції як термінової справи з виокремленням осо-

бливостей його розгляду в межах адміністративного судочинства не отримала достатнього висвітлення.

Виклад основного матеріалу. Онтологічно під правовим спором можна розуміти різновид правовідношення, у якому об'єктивується юридичний конфлікт між особами, який виникає на основі дійсних чи уявних первинних матеріальних або процесуальних відносин між ними, з приводу протилежного розуміння сторонами своїх прав, свобод, інтересів та обов'язків у змісті цих первинних відносин і полягає у правомірній поведінці сторін спору щодо захисту від праводомогань протилежної сторони [25].

Детально досліджуючи ознаки саме публічно-правового спору, Ю.Р. Лозинський та Я.П. Павлович-Сенета у своїй роботі серед інших ознак визначили, що підставою виникнення публічно-правового спору є правові наслідки, які витікають щодо застосування, реалізації чи порушення правових норм [26].

На спростування наведеного твердження Задоя І.І. вказала, що визначення публічно-правового спору, яке закріплено в ст. 4 КАС України, не дає чіткої відповіді на те, що покладено в основу розуміння публічно-правового спору – суб'єктивне сприйняття особою факту порушення її прав і інтересів (суб'єктивне сприйняття факту наявності правового конфлікту) чи офіційна оцінка з боку адміністративного суду у вигляді судового рішення про наявність чи відсутність такого правового конфлікту. Вчена вдало відмічає, що якщо при визначенні публічно-правового спору робиться акцент на «спір виник у зв'язку із невиконанням суб'єктом покладених на нього публічно-владних управлінських функцій», то можна стверджувати, що публічно-правовий спір супроводжується наявністю правових наслідків (в нашому випадку у вигляді невиконання публічно-владних управлінських функцій). Але, коли у визначенні публічно-правового спору наголошується на тому, що «спір виник у зв'язку із виконанням суб'єктом покладених на нього публічно-владних управлінських функцій», Задоя І.І. ставить риторичне запитання щодо того, про які ж правові наслідки в даному випадку йде мова?

Як висновок, Задоя І.І. вказує, що публічно-правовий спір, з одного боку, це матеріальні адміністративні правовідносини, коли особа вважає, що її права і інтереси в публічно-правовій сфері були порушені конкретним суб'єктом владних повноважень, і вона має матеріальне право звернутися за захистом до суду, а, з іншого, це адміністративні процесуальні правовідносини, бо наявність публічно-правового спору між конкретними учасниками адміністративних правовідносин підтверджується фактом діяльності адміністративного суду щодо його розгляду та вирішення [27].

Слід погодитись, що проявом публічно-правового спору як адміністративно-процесуальних відносин, факт яких підтверджується діяльністю адміністративного суду, є врегулювання процесуальним законом порядку вирішення окремих категорій адміністративних справ за зверненням суб'єктів владних повноважень.

Законодавець жорстко обмежив право суб'єктів владних повноважень звертатися до суду з адміністративним позовом, перерахувавши такі випадки, та зробив винятки про можливість звернення саме з адміністративним позовом у разі прямої вказівки на це у спеціальному законі.

Особливістю цих спорів є їх виникнення у зв'язку з виконанням суб'єктом владних повноважень публічно-владних функцій, реалізації визначених законом повноважень.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) поряд з врегулюванням позовного провадження визначає низку категорій справ, які окремо віднесені до складних та термінових, розгляд яких здійснюється за зверненням суб'єкта владних повноважень з позовом до інших осіб з урахуванням особливостей відповідних проваджень (ст. 267, 280, 283, 283-1, 283-2, 284, 285, 288, 289, 289-1, 289-2, 289-3 КАС України).

Попри визначення у КАС України термінів «адміністративна справа», «публічно-правовий спір», «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)», «типова адміністративна справа» та «зразкова адміністративна справа» процесуальний закон не надає окремого визначення поняттю «термінова адміністративна справа».

Соловйова О.М. пропонує визначення терміновим справам як адміністративним справам, обставини яких вимагають швидкого та оперативного вирішення, для забезпечення виконання завдань адміністративного судочинства, шляхом встановлення особливостей їх розгляду, щодо: повідомлення учасників справи про дату, час та місце розгляду; подання заяв по суті справи; встановлення строків та їх обчислення; повноважень суду; проголошення та вручення судових рішень; права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень [28].

Можна погодитись з формулюванням визначення поняття термінових адміністративних справ у такий спосіб, беручи до уваги те, що спільною ознакою для справ, визначених статтями 273–277, 280–283-2, 285–289 КАС України, є передбачена законодавцем необхідність їх швидкого вирішення. В свою чергу, статтями 268–272 КАС України, якими врегульовано загальні положення порядку розгляду термінових справ, одночасно визначено також і винятки їх застосування стосовно окремих їх категорій, зокрема, щодо ст. 283-1 КАС України в частині застосування положення ч. 6 ст. 120 КАС України (ч. 1 ст. 270 КАС України).

Власне особливості провадження у справах про застосування санкцій за ст. 283-1 та Загальних положень КАС України полягають у наступному:

1) справи про застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», підсудні Вищому антикорупційному суду як адміністративному суду першої інстанції;

2) позивачем у справі є суб'єкт владних повноважень – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції (Міністерство юстиції України). Повноваження суб'єкта владних повноважень на звернення з таким позовом визначено ч. 2 ст. 5-1 Закону України «Про санкції»;

3) відповідачами у справі згідно з ч. 1 ст. 5-1 Закону України «Про санкції» є фізичні або юридичні особи, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою

сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами, у тому числі до резидентів у розумінні Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»;

4) відповідач має право у п'ятиденний строк з дня одержання позовної заяви направити відзив на позовну заяву (ч. 2 ст. 283-1 КАС України);

5) провадження у справі не може бути зупинене через об'єктивну неможливість розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку іншого судочинства (ч. 3 ст. 283-1 КАС України);

6) справа вирішується колегією у складі трьох суддів Вищого антикорупційного суду (ч. 4 ст. 283-1 КАС України);

7) розгляд справи здійснюється протягом 30 днів з дня надходження позовної заяви до суду (ч. 4 ст. 283-1 КАС України);

8) позовна заява розглядається в судовому засіданні з повідомленням про дату, час та місце судового засідання позивача, відповідача, інших учасників справи та їх представників (ч. 5 ст. 283-1 КАС України);

9) суд ухвалює рішення на користь тієї сторони, сукупність доказів якої є більш переконливою порівняно із сукупністю доказів іншої сторони (ч. 6 ст. 283-1 КАС України);

10) у результаті розгляду справи суд приймає рішення про задоволення позовних вимог повністю або частково та застосування до фізичної або юридичної особи санкції або про відмову у задоволенні позову. Суд може проголосити вступну та резолютивну частини рішення, при цьому повний текст рішення складається не пізніше п'яти днів з дня його проголошення (ч. 7 ст. 283-1 КАС України);

11) рішення суду підлягає оскарженню до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду протягом п'яти днів з дня проголошення рішення суду або з дня складення повного рішення суду та його опублікування (ч. 8 ст. 283-1 КАС України);

12) постанова Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду набирає законної сили негайно після її проголошення та не підлягає оскарженню в касаційному порядку (ч. 8 ст. 283-1 КАС України);

13) судові рішення про застосування санкції в день набрання ним законної сили надсилається до органу, який здійснює повноваження у сфері управління активами, щодо яких ухвалено судові рішення про застосування такої санкції, для визначення порядку та способу його виконання, а також до апарату Ради національної безпеки і оборони України (ч. 9 ст. 283-1 КАС України).

В контексті тривалості розгляду справи як такої, що належить до категорії термінових, варто зауважити, що у первинній редакції ч. 4 ст. 283-1 КАС України розгляд справи мав здійснюватися протягом 10 днів з дня надходження, що відповідало загальному підходу процесуального закону щодо строків розгляду термінових справ. Враховуючи, що на практиці розгляд цієї категорії справ виявився складним для всіх учасників провадження, а ризик порушення прав особи на справедливий суд через занадто короткі процесуальні строки був високим, законодавцем збільшено строки розгляду справи до 30 днів з дати надходження до суду позову в першій інстанції. Таким чином, строк розгляду справи за ст. 283-1 КАС України наразі відповідає строку, який передбачений для розгляду окремих категорій справ незначної складності (ч. 2 ст. 263 КАС України). Середня тривалість розгляду справ Вищим антикорупційним судом у справах про застосування санкції у 2024 році становить 56 днів, що фактично дорівнює строку розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ст. 258 КАС України) [29]. Слід погодитись з твердженням про те, що більш тривалий розгляд справи судом першої інстанції у цій категорії справ є виправданим і є наслідком саме ініціативи суду застосовувати загальні правила визначення процесуальних строків окремих справ залежно від складності та обсягу. В умовах надзвичайної завантаженості судової системи зміна підходу щодо тривалості розгляду справи за ст. 283-1 КАС України частково підтверджує висновок Вовка П.В., що виокремлення в КАС України такої категорії, як термінова справа, не має практичного значення для обрання тієї чи іншої процесуальної форми.

В контексті подальшого дослідження особливостей провадження у справах про застосування санкції у вигляді стягнення в дохід дер-

жави активів варто зауважити на ознаках, які характеризують цей вид публічно-правового спору.

Надаючи оцінку провадженню в контексті належності до публічно-правових правовідносин, Коцюбо І.В. виокремила такі ознаки правовідносин щодо стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб:

(1) відбуваються з ініціативи суб'єкта владних повноважень, тобто у межах публічно-правових відносин, оскільки позивачем виступає Мін'юст, як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб;

(2) метою ініціювання такого стягнення є потреба у захисті національної безпеки і оборони, суверенітету та суспільних інтересів;

(3) зверненню до суду із позовною заяву про таке стягнення повинно передувати рішення Ради національної безпеки і оборони України про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), яке введене в дію Указом Президента України;

(4) таке стягнення відбувається у примусовому порядку на підставі рішення суду [24].

З аналізу змісту правовідносин та вже згаданих особливостей судової процедури випливає, що завданням адміністративного суду під час здійснення провадження у застосуванні санкції є негайне вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, який полягає у конфлікті між публічним інтересом держави у захисті національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності шляхом стягнення активів осіб, причетних до підтримки агресії проти України, та приватним інтересом особи, яка є власником активів та зазнає втручання з боку держави.

Предметом спору є вимога уповноваженого органу до суду про стягнення в дохід держави активів на підставі встановленого факту вчинення особою діянь, що становлять загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України, або діянь, спрямованих на підтримку, фінансування чи сприяння таким загрозам.

Зміст даної категорії справ полягає у необхідності з'ясування адміністративним судом

сукупності юридично значущих фактів, а саме: по-перше, факту вчинення особою конкретних дій або бездіяльності, які підпадають під ознаки діянь, які передбачені ч. 1 ст. 5-1 Закону України «Про санкції», як підстави для застосування санкцій; по-друге, наявності причинно-наслідкового зв'язку між діями особи та створенням загрози національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України; по-третє, належності спірних активів особі, щодо якої ініціюється застосування санкції; по-четверте, відповідності вимог заявника процедурним та матеріально-правовим вимогам законодавства.

Не виникає жодних сумнівів, що спір характеризується відносинами влади-підпорядкування, оскільки виникає у сфері реалізації державно-владних повноважень суб'єкта публічної адміністрації щодо застосування санкційних заходів до приватних осіб.

З наведеного вбачається, що провадження у справах про застосування санкцій у вигляді стягнення в дохід держави активів має спільні ознаки з іншими передбаченими адміністративним процесуальним законом видами проваджень з вирішення публічно-правових спорів за зверненнями суб'єкта владних повноважень.

Остащенко А.С. зазначає, що звернення з позовом суб'єкта публічного права до суб'єкта приватного права відбувається виключно з метою ефективного захисту суспільних інтересів чи інтересів необмеженого кола осіб, які потребують захисту в судовому порядку [30].

Так, провадження про застосування санкції, подібно до інших категорій справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень, характеризується превентивною функцією судового контролю, метою якої є запобігання свавільному застосуванню органом публічної адміністрації наявних у нього владних повноважень і забезпечення дотримання принципу пропорційності при обмеженні прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Окрім того, окремі категорії справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень об'єднує необхідність санкціонування певних заходів примусового характеру. Це відображає конституційний принцип поділу державної влади та виключної компетенції суду у сфері обмеження конституційних прав і свобод [17].

Слід зауважити, що у всіх зазначених категоріях складних та термінових справ суб'єкт владних повноважень виступає у нетиповій для адміністративного судочинства ролі позивача, що кардинально змінює динаміку процесуальних відносин.

На відміну від класичного адміністративного спору, де орган влади є відповідачем і доводить правомірність своїх дій, у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, наслідком яких, як правило, є втручання в права особи, саме на орган публічної адміністрації покладається обов'язок доказування наявності підстав для застосування запланованих заходів примусу.

У межах такого виду проваджень виконується завдання адміністративного судочинства щодо ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, при цьому значну роль відіграє реалізація принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

Своє закріплення принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі віднайшов у ч. 3 ст. 2 КАС України, де вказано, що основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є, зокрема, офіційне з'ясування всіх обставин у справі; у ст. 9 КАС України, яка передбачає можливість адміністративного суду вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина; у ст. 80 КАС України, якою визначено право суду витребувати докази з власної ініціативи.

Суди цивільної та господарської юрисдикції такими повноваженнями, на відміну від адміністративного суду, не володіють.

Берназюк Я.О. зазначає, що принцип офіційності спрямований/гарантує/забезпечує встановлення всіх обставин у справі максимально точно й повно для ухвалення справедливого та законного рішення; реалізація принципу офіційності з'ясування всіх обставин у справі забезпечує, зокрема, мотивованість судового рішення; принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, головним чином, покликаний захистити права та інтереси суб'єкта приватного права, що знаходиться у нерівному становищі

щі із суб'єктом владних повноважень, з яким у нього виник спір, сприяти встановленню всіх обставин у справі за об'єктивної неможливості позивача – суб'єкта приватного права отримати доступ до доказів або інформації про них [31].

Натомість, особливістю провадження у справах про застосування санкцій у вигляді стягнення в дохід держави активів є запровадження нового підходу до розподілу тягара доказування та оцінки доказів, який характерний для вирішення приватно-правових спорів, при цьому раніше для вирішення публічно-правових спорів нормативно закріплений не був.

Так, як вже згадано, у частині 6 ст. 283-1 КАС України визначено, що суд ухвалює рішення на користь тієї сторони, сукупність доказів якої є більш переконливою порівняно із сукупністю доказів іншої сторони.

Слід зауважити, що наразі вченими та у практиці судів виділяються три стандарти доказування:

(1) баланс вірогідностей, англ. «balance of probabilities» (застосовується у приватно-правових спорах, визначений у цивільному та господарському процесуальному законі);

(2) стандарт ясних та переконливих доказів, англ. «clear and convincing evidence» (підвищений стандарт доказування, який застосовується для вирішення приватно-правових та публічних спорів);

(3) поза розумним сумнівом, англ. «beyond reasonable doubt» (стандарт, який використовується під час розгляду кримінальних справ та є втіленням презумпції невинуватості) [32].

Запропонований у ч. 6 ст. 283-1 КАС України стандарт доказування повторює стандарт «баланс вірогідностей», який попередньо закріплено у ст. 79 Господарського процесуального кодексу України («Вірогідність доказів»). Аналогічний стандарт доказування передбачено для справ про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у ч. 4 ст. 89 Цивільного процесуального кодексу України («Оцінка доказів»).

Враховуючи, що новий стандарт доказування існує переважно у господарському та цивільному судочинстві, які в свою чергу ґрунтуються на засадах рівності сторін, змагальності та диспозитивності і принцип офіційного з'ясування обставин у них не застосовується,

беручи до уваги, що ст. 283-1 КАС України не містить положень, які б узгоджували застосування загальних та спеціальних норм у питанні доказування та оцінки доказів, можна дійти висновку, що запропонований законодавцем новий підхід є певною мірою суперечливим.

Принципи рівності сторін, змагальності та диспозитивності також належать до основних засад адміністративного судочинства та закріплені у п. 2, 4 ч. 3 ст. 2, ст. 8, 9 КАС України.

Берназюк Я.О. відмічає, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин дещо відтворює принцип об'єктивної істини у судовому процесі радянського зразка, який передбачав обов'язок суду щодо повного, всебічного і об'єктивного з'ясування всіх обставин у справі, а це означало, що визначити предмет доказування і формувати доказову базу було завданням суду, а не сторін. Науковець відмічає, що цей принцип певним чином не узгоджується з такими принципами адміністративного судочинства як рівність та змагальність сторін, а також свобода в наданні сторонами до суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Слід погодитись з тим, що якщо існує певна внутрішня неузгодженість між вже закріпленими принципами адміністративного судочинства, а саме між офіційним з'ясуванням всіх обставин у справі та рівністю і змагальністю сторін, то очевидно, що запровадження в окремій категорії адміністративних справ нового стандарту доказування «баланс вірогідностей», який в цілому не є характерним для адміністративного процесу та є звичним для вирішення приватно-правових спорів, зумовлюватиме ще більшу неузгодженість та змусить адміністративний суд балансувати між їх застосуванням у спосіб, що не порушуватиме права, свободи та інтереси особи.

Вбачається, що «балансування» у провадженні, наслідком якого може бути істотне втручання у права особи, зокрема, у право мирного володіння майном, має здійснюватися виходячи з вже усталеного у практиці Європейського суду з прав людини підходу щодо наявності достатньої правої підстави (законності), легітимності мети та необхідності у демократичному суспільстві.

Разом з тим, чинна редакція Кодексу адміністративного судочинства України у ст. 283-1

не містить положення, яке б узгоджувало можливість застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі одночасно з підходом щодо оцінки доказів згідно з «балансом ймовірностей». Враховуючи, що у регулюванні процесуальним законом особливостей розгляду справи про застосування санкцій відсутня норма, яка б виключала застосування загальних положень Глави 5 «Докази та доказування», а також визначених ст. 2 КАС України принципів, можна дійти висновку, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі є обов'язковим для суду під час розгляду справи у порядку ст. 283-1 КАС України.

Це підтверджується практикою Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду, де в рішеннях вказується, що «...в адміністративному судочинстві застосовується принцип змагальності сторін, свободи у наданні ними своїх доказів та доведенні їх переконливості перед судом. Суд же, використовуючи принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, вживає для цього всіх необхідних заходів, та, зокрема, в санкційних справах, розгляд яких врегульовано спеціальною нормою (ст. 283-1 КАС України) ухвалює рішення на користь тієї сторони, сукупність доказів якої є більш переконливою порівняно із сукупністю доказів іншої сторони» [33].

Слід відмітити, що у практиці Вищого антикорупційного суду відсутній достатньо глибокий правовий аналіз співіснування принципів офіційного з'ясування всіх обставин та принципу змагальності у справах про застосування санкцій, натомість часто у рішеннях згадується наведений вище висновок, який є доволі суперечливим.

По-перше, з наведеного уривку можна зробити висновок, що адміністративний суд застосовує принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі лише з метою забезпечення принципів змагальності сторін, свободи у наданні ними своїх доказів та доведенні їх переконливості перед судом. Беручи до уваги те, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі є окремою та самостійною засадою адміністративного судочинства, обґрунтування судом його застосування у такий спосіб є підміною власне принципу офіційності, оскільки активна роль суду спря-

мована не на самостійне з'ясування ним обставин, а на реалізацію наявних процесуальних прав сторін, які за замовчуванням не є рівними.

По-друге, в умовах підходу щодо вирішення справи на користь тієї сторони, сукупність доказів якої є більш переконливою порівняно із сукупністю доказів іншої сторони, процесуальний закон не містить жодного застереження, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі не буде застосований на користь заявника – суб'єкта владних повноважень та проти інтересів особи щодо якої застосовується санкція.

З цього випливає, що норми ст. 283-1 КАС України з урахуванням специфіки відносин за Законом України «Про санкції» закладають можливість застосування адміністративним судом різних процесуальних стандартів під час розгляду справи. До прикладу, підхід «балансу ймовірностей» може перетворюватись на презумпцію правомірності дій суб'єкта владних повноважень, беручи до уваги, що процесуальні права відповідача у цій категорії справ є доволі обмеженими, а у випадку виявлення допущення суб'єктом владних повноважень певних недоліків в обґрунтуванні та доведенні ним заявлених вимог проблемні для заявника питання можуть бути усунені активною поведінкою суду, який керуватиметься принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

В такому контексті особливої уваги потребує специфіка згаданого предмету провадження у справах про застосування санкцій, де адміністративний суд покликаний встановити наявність підстав для застосування санкції, передбачених ч. 1 ст. 5-1 Закону України «Про санкції». Такі підстави являють собою діяння, що кваліфікуються як серйозні посягання на суверенітет, публічну безпеку та територіальну цілісність України, а тому у ході провадження за ст. 283-1 КАС України адміністративний суд фактично здійснює встановлення наявності складу особливого правопорушення, що характеризується високим ступенем суспільної небезпеки та спрямованістю проти основоположних державних інтересів. З урахуванням фактичних обставин, які є підставою виникнення спірних правовідносин, а також з огляду на публічний інтерес, який підлягає захисту, беручи до уваги істотність застосовних захо-

дів примусу, завдання адміністративного суду у провадженні про застосування санкції набуває спільних рис кримінального переслідування, для якого стандарт доказування традиційно є найбільш суворим.

Вбачається, що в умовах воєнного стану та необхідності термінового вжиття заходів з відчуження активів підсанкційних осіб законодавець без достатнього науково-теоретичного обґрунтування застосував новий для адміністративних проваджень підхід у доказуванні, який з одного боку певною мірою замінив вже звичні для адміністративного судочинства стандарти доказування та оцінки доказів, а з іншого створив низку теоретичних та практичних проблем, пов'язаних з застосуванням нового тягара доказування у комплексі з вже існуючими принципами адміністративного судочинства.

Як наслідок, відповідальність за збалансованість інтересів у цій категорії справ покладається значною мірою не на повноту та якість регулювання адміністративного процесуального закону, а на дії та рішення адміністративного суду у конкретній справі, який в свою чергу володіє значною дискрецією у питанні оцінки доказів та визначення стандартів їх достатності. Однак варто зауважити, що значна судова дискреція не обов'язково призводить до підвищення ефективності та скорочення строку судового розгляду, натомість містить у собі ряд системних загроз, пов'язаних із можливістю прийняття необґрунтованих або упереджених рішень, допущення інших помилок судом, що може підірвати довіру до судової системи та принципів верховенства права в цілому.

Провадження у справі про застосування санкцій не допускає можливості оскарження рішень судів першої та апеляційної інстанції у касаційному порядку, що сприяє швидкому розгляду справи, водночас у такий спосіб втрачається можливість отримання правових висновків Верховного Суду з застосування окремих норм права, зокрема, процесуального закону, що ускладнює належне вирішення теоретичних та практичних проблем, які виникають під час розгляду цієї категорії справ.

Зважаючи на наведене, на наше переконання, попри усі особливості провадження у справах про стягнення в дохід держави активів дійсне положення ч. 6 ст. 283-1 КАС України

не сприяє виконанню завдання адміністративного судочинства, а його застосування не має виправданої юридичної необхідності. Вже зазначено, що у КАС України передбачено низку категорій складних та термінових справ за зверненням суб'єктів владних повноважень, які мають схожі між собою особливості проваджень з розгляду відповідних спорів, при цьому регулювання кожної окремої категорії справи не змінює традиційних підходів до розподілу тягара доказування та оцінки доказів в адміністративному судочинстві. Беручи до уваги обов'язковість застосування адміністративним судом усіх без виключення основних засад адміністративного судочинства, зокрема, під час розгляду справи у порядку ст. 283-1 КАС України, повний та всебічний розгляд справи з дотриманням балансу публічного та приватного інтересу можливий без застосування ч. 6 ст. 283-1 КАС України.

Більш сприятливим рішенням для вдосконалення розгляду цієї категорії справ є застосування законодавцем підвищеного стандарту доказування на рівні «ясних та переконливих доказів», що краще відповідає рівню публічного інтересу, який підлягає захисту, та серйозності правових наслідків, які настають у зв'язку з накладенням санкції.

Натомість подальший розгляд справ з урахуванням положення ч. 6 ст. 283-1 КАС України вимагає більш глибокого теоретичного вивчення з виробленням методичних рекомендацій щодо узгодження застосування принципів адміністративного судочинства та стандартів доказування у справах про застосування санкцій з метою забезпечення єдності судової практики.

Висновки. Здійснений аналіз провадження у справах про застосування санкцій у вигляді стягнення в дохід держави активів вказує на те, що законодавцем запроваджено нову процедуру з розгляду особливого виду публічно-правового спору, яка містить суттєві відмінності порівняно з особливостями розгляду існуючих окремих категорій складних і термінових справ, зокрема тих, які ініціюються суб'єктом владних повноважень.

Установлення спеціальних процесуальних строків, передача справ до виключної компетенції Вищого антикорупційного суду, зміна

підходу щодо доказування та обмеження можливостей оскарження свідчать про прагнення законодавця забезпечити швидкість та ефективність розгляду цієї категорії справ. Водночас фактична тривалість розгляду цієї категорії справ адміністративним судом демонструє практичну складність цього виду проваджень та необхідність збалансованого підходу до їх вирішення.

Одним з суттєвих аспектів здійснення розгляду справи про застосування санкцій є запровадження стандарту доказування «балансу вірогідностей», характерного для приватно-правових спорів. Це рішення створює внутрішню суперечність з фундаментальним для адміністративного судочинства принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Поєднання цих підходів породжує теоретичні та практичні проблеми, пов'язані з розподілом тягара доказування та може призвести до порушення балансу між публічними та приватними інтересами. Відсутність касаційного перегля-

ду у цій категорії справ додатково ускладнює можливість вироблення єдиних підходів до застосування суперечливих норм процесуального закону.

З урахуванням серйозності правових наслідків застосування санкцій та високого рівня публічного інтересу, який підлягає захисту, більш виправданим видається застосування підвищеного стандарту доказування «ясних та переконливих доказів». Такий підхід краще відповідав би природі адміністративного процесу та забезпечував належний захист прав особи.

До вирішення цього питання на законодавчому рівні доцільним є подальше вивчення науковцями проблематики доказування у цій категорії справ з розробкою детальних методичних рекомендацій щодо узгодження принципів адміністративного судочинства зі стандартами доказування з метою забезпечення єдності судової практики та дотримання принципів верховенства права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text> (дата звернення: 28.05.2025).
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 28.05.2025).
3. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу). Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерезь В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. // За заг. ред. Ю.С. Шемшученко, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2011. – 448 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Колпаков В.П. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. Право України. 2018. № 2018/02. С. 26. URL: <https://doi.org/10.33498/louu-2018-02-026>
6. Мацелик Т.О., Параниця С.П. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору. Юридичний вісник. 2010. №4. С. 51–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npau_2010_4_12 (дата звернення: 28.05.2025).
7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваїте, 2014. 376 с.
8. Пасенюк О. Адміністративне судочинство як засіб утвердження верховенства права у вітчизняному конституційному устрої. Адміністративне судочинство. Судова практика в адміністративних справах. 2015. № 3–4. С. 84–96.
9. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.О. Тимошенко. – К., 2012. – 20 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0413U001309/> (дата звернення: 28.05.2025).
10. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Л., 2012. 20 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0412U004842> (дата звернення: 28.05.2025).
11. Черняхів І.Е. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». Приватне та публічне право. 2018. № 2. С. 108–112.

12. Щавінський В.Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки / В.Р. Щавінський // Публічне право. – 2013. № 1(9). С. 73–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_10 (дата звернення: 28.05.2025).
13. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі України. Журнал східноєвропейського права. 2013. № 1. С. 12–18. URL: https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2013/12/4ddc84_dc7a638f56524ed59cdfcada92a71b7d.pdf (дата звернення: 28.05.2025).
14. Берназюк Я.О. Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність. 31 березня 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/919443> (дата звернення: 28.05.2025).
15. Рибка М.С. Здійснення суб'єктом публічної адміністрації права на позов в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук :12.00.07. Київ, 2012. 209 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0820U100316> (дата звернення: 28.05.2025).
16. Стефанчук М.М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук :12.00.07. Київ, 2012. 209 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0412U002622> (дата звернення: 28.05.2025).
17. Осадчий А.Ю. Право на звернення з адміністративним позовом. Наукові праці НУ ОЮА. С. 400–409. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a0d8b00a-d766-4da0-8a3a-24462e2dd68c/content> (дата звернення: 28.05.2025).
18. Черникова А. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України : авторсф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ. 2016. 20 с.
19. Пащенко К.С. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 5. С. 190–193.
20. Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/4/24.pdf> (дата звернення: 28.05.2025).
21. Сковчиляс-Павлів О.В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 9-2. Том 1. С. 123–126.
22. Сковчиляс-Павлів О.В., Лесько Н.В. Спір про право в термінових адміністративних справах за зверненням органів доходів і зборів. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/77774/1/Skochilyas_spir_pro_pravo.pdf;jsessionid=7DD97BAD258CF10C0FB8D10B2143D7D6 (дата звернення: 28.05.2025).
23. Вовк П.В. Вплив характеру адміністративних справ на процесуальну форму адміністративного судочинства. http://jes.nuoua.od.ua/archive/4_2020/25.pdf
24. Коцюбо І.В. Стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб: правова природа спору про право. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/01/26-4.pdf> (дата звернення: 28.05.2025).
25. Льницький О. Характеристика правового спору з позицій концепції правовідношення. Вісник Академії правових наук України. 2012. № 3 (70). С. 195–203.
26. Лозинський Ю.Р., Павлович-Сенета Я.П. Публічно-правовий спір і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 4. С. 377–379. URL: http://lsej.org.ua/4_2023/92.pdf (дата звернення: 28.05.2025).
27. Задоя І.І. «Публічно-правовий спір» та «спір з приводу звільнення з публічної служби» як об'єкти досліджень адміністративного права і процесу. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 5. С. 646–648. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2024/163.pdf (дата звернення: 28.05.2025).
28. Соловійова О.М. Термінові справи в адміністративному судочинстві: сутнісна характеристика та особливості розгляду. Академічні візії. 2024. № 29. С. 1–8. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1184/1057> (дата звернення: 28.05.2025).
29. Звіт про оперативність розгляду судових справ за 2024 рік. Офіційна сторінка Вищого антикорупційного суду. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/hcac/statistics/reports/1-O_2024.pdf (дата звернення: 28.05.2025).
30. Остащенко А.С. право на звернення до адміністративного суду Суб'єктів владних повноважень. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2024. № 2/82. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/05/38-1.pdf> (дата звернення: 28.05.2025).
31. Берназюк Я.О. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі: особливості адміністративного судочинства. Портал «Sepreme Observer». URL: <https://so.supreme.court.gov.ua/authors/149/pryntsyloftsiinoho-ziasuvannia-vsikh-obstavyn-u-spravi-osoblyvosti-administratyvnoho-sudochynstva> (дата звернення: 28.05.2025).

32. Стоян А.В. Триступенева градація стандартів доказування в адміністративному процесі. Форум права. 2021. № 66(1). С. 25–36. URL: <https://zenodo.org/records/4486520> (дата звернення: 28.05.2025).

33. Постанова Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду від 12.02.2025 у справі № 991/6493/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125766735> (дата звернення: 28.05.2025).