

**Міністерство юстиції України як суб'єкт провадження у справах про стягнення активів підсанкційних осіб у дохід держави***Деркаченко Софія Олексіївна<sup>1</sup>*

| Опубліковано | Секція | УДК                 |
|--------------|--------|---------------------|
| 30.11.2024   | Право  | 342.9:351.86:341.24 |

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20917341>

**Анотація.** У статті досліджено адміністративно-процесуальні особливості розгляду справ за позовами Міністерства юстиції України про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави. Проаналізовано наукові підходи до розуміння публічно-правового спору та його місця у системі адміністративного судочинства. Встановлено, що зазначена категорія справ виникає у зв'язку з реалізацією Міністерством юстиції України покладених на нього законом повноважень щодо забезпечення реалізації державної санкційної політики та захисту національних інтересів держави. Досліджено особливості нормативного регулювання провадження у справах про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави, визначені статтею 283-1 Кодексу адміністративного судочинства України.

**Ключові слова:** санкції, санкційна політика, Міністерство юстиції України, стягнення активів у дохід держави, Вищий антикорупційний суд, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, термінова адміністративна справа, адміністративний процес.

**The Ministry of Justice of Ukraine as a Subject of Proceedings in Cases on the Recovery of Assets of Sanctioned Persons in Favor of the State**

**Abstract.** The article examines the administrative and procedural features of court proceedings initiated by the Ministry of Justice of Ukraine concerning the application of a sanction in the form of recovery of assets of sanctioned persons to state revenue. The relevance of the study is обусловлена the growing role of sanctions policy as an instrument for protecting national security and state interests under conditions of ongoing armed aggression against Ukraine, as well as the need to ensure the effective functioning of legal mechanisms aimed at confiscating assets belonging to persons who support or facilitate actions threatening Ukraine's sovereignty and territorial integrity. The article analyzes scientific approaches to understanding the concept of a public-law dispute and determines the place of proceedings concerning the recovery of sanctioned persons' assets within the system of administrative justice. It is established that this category of cases arises in connection with the exercise by the Ministry of Justice of Ukraine of its statutory powers in the field of implementation of state sanctions policy and, therefore, possesses all essential features of a public-law dispute subject to adjudication by administrative courts.

Special attention is paid to the procedural regulation of such cases under Article 283-1 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The author examines the peculiarities of the jurisdictional mechanism, emphasizing the exclusive competence of the High Anti-

---

<sup>1</sup> аспірант Донецького державного університету внутрішніх справ, <https://orcid.org/0009-0001-1838-0756>

Corruption Court to hear these disputes, as well as the specific composition of participants in the proceedings, the particularities of evidentiary activity, shortened procedural time limits, and appellate review procedures. Legislative amendments aimed at improving procedural mechanisms for the consideration of sanctions-related disputes are also analyzed.

The study substantiates that proceedings concerning the recovery of assets to state revenue should be classified as urgent administrative cases due to their special procedural regime, the shortened time limits for judicial consideration, and the necessity of prompt judicial response in order to ensure the effectiveness of sanctions policy. At the same time, it is established that the current legislation does not contain a statutory definition of the concept of an “urgent administrative case”, which creates difficulties in developing a unified doctrinal and practical approach to this procedural category. Based on the conducted analysis, the author proposes considering an urgent administrative case as an independent category of administrative proceedings characterized by a special procedure for consideration, reduced procedural deadlines, a limited period for judicial review, and the necessity of immediate protection of public interests. The conclusions formulated in the article may be used for further improvement of administrative procedural legislation and the practice of adjudicating sanctions-related disputes.

**Keywords:** Ministry of Justice of Ukraine, sanctions policy, sanctioned persons, recovery of assets to state revenue, public-law dispute, administrative proceedings, urgent administrative cases, High Anti-Corruption Court, administrative justice.

### Вступ

*Постановка проблеми.* Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України зумовила необхідність пошуку нових правових механізмів захисту національної безпеки, економічних інтересів держави та відновлення справедливості щодо осіб, які сприяють агресії проти України. Одним із таких механізмів стало запровадження спеціальної санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави, яка дозволяє вилучати майно фізичних та юридичних осіб, причетних до підтримки держави-агресора, фінансування воєнних дій або інших дій, що створюють загрозу національній безпеці України.

Особливість зазначеного механізму полягає у поєднанні адміністративно-правових, процесуальних та судових інструментів, спрямованих на забезпечення ефективного захисту державних інтересів в умовах воєнного стану. Центральне місце у його реалізації посідає Міністерство юстиції України, яке наділене повноваженнями щодо виявлення активів підсанкційних осіб, підготовки та подання позовів до Вищого антикорупційного суду, представництва інтересів держави під час розгляду відповідних справ та контролю за виконанням судових рішень.

Практика застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави засвідчує її високу ефективність як інструменту економічного впливу на осіб, діяльність яких пов'язана з підтримкою держави-агресора. Водночас розвиток відповідного правового механізму супроводжується низкою проблемних питань, пов'язаних із доказуванням контролю над активами, захистом прав третіх осіб, дотриманням міжнародних стандартів захисту права власності та забезпеченням виконання судових рішень. Зазначені обставини обумовлюють актуальність дослідження адміністративно-правових та процесуальних засад діяльності Міністерства юстиції України як одного з ключових суб'єктів реалізації державної санкційної політики.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Проблематика реалізації санкційної політики держави, застосування адміністративно-процесуальних механізмів захисту публічних інтересів та визначення особливостей окремих категорій адміністративних проваджень перебуває у центрі уваги вітчизняної юридичної науки. Теоретичні засади розуміння публічно-правового спору як предмета адміністративної юрисдикції

досліджували Ю. Р. Лозинський та Я. П. Павлович-Сенета, які пов'язували його виникнення із застосуванням, реалізацією або порушенням норм права. Подібні підходи знайшли відображення у працях Т. О. Мацелик і С. П. Параниці, Р. С. Мельника та В. М. Бевзенка, О. Пасенюка, К. О. Тимошенка, Н. Є. Хлібороб, І. Е. Черняховича, В. Р. Щавінського, які розглядали поняття, ознаки та юрисдикційну природу публічно-правового спору.

Разом із тим, попри значну кількість наукових праць, присвячених адміністративному судочинству, публічно-правовим спорам та окремим аспектам санкційної політики, питання адміністративно-процесуального механізму розгляду справ за позовами Міністерства юстиції України про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави залишаються недостатньо дослідженими.

*Мета статті* – аналіз адміністративно-правових та процесуальних засад діяльності Міністерства юстиції України як суб'єкта реалізації санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави, визначення особливостей його участі у судових провадженнях щодо застосування зазначеної санкції, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового механізму реалізації відповідних повноважень в умовах воєнного стану.

### Результати

*Виклад основного матеріалу.* Питання визначення сутності та ознак публічно-правового спору залишається предметом активних наукових дискусій. Так, Ю. Р. Лозинський та Я. П. Павлович-Сенета серед характерних ознак публічно-правового спору виокремлюють його виникнення внаслідок застосування, реалізації або порушення норм права, що спричиняє настання відповідних юридичних наслідків для учасників правовідносин [1, с. 377]. При цьому, аналогічної позиції притримуються й інші науковці, такі як: Т.О. Мацелик і С.П. Параниця [2, с. 51], Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко [3, с. 15], О. Пасенюк [4, с. 84], К.О. Тимошенко [5, с. 11], Н.Є. Хлібороб [6, с. 15], І.Е. Черняхович [7, с. 108], В.Р. Щавінський [8, с. 73].

У той же час, не варто твердити про безспірність окресленого підходу. Зокрема, І. І. Задоя звертає увагу на те, що законодавче визначення публічно-правового спору, закріплене у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, не дозволяє однозначно встановити, чи пов'язується існування спору із суб'єктивним переконанням особи щодо порушення її прав та інтересів, чи з офіційним підтвердженням наявності такого конфлікту адміністративним судом під час його розгляду [9, с. 646]. Науковиця обґрунтовано зазначає, що у випадках, коли спір виникає внаслідок невиконання суб'єктом владних повноважень покладених на нього функцій, наявність юридично значущих наслідків є очевидною. Натомість у ситуаціях, коли конфлікт виникає у процесі реалізації суб'єктом владних повноважень своїх управлінських функцій, питання про характер та зміст таких наслідків потребує додаткового теоретичного осмислення.

У підсумку І. І. Задоя доходить висновку, що публічно-правовий спір має подвійну правову природу. З одного боку, він існує як різновид матеріальних адміністративних правовідносин, у межах яких особа вважає, що її права, свободи чи законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень. З іншого боку, публічно-правовий спір набуває ознак адміністративно-процесуальних правовідносин, оскільки його наявність підтверджується фактом здійснення адміністративним судом діяльності щодо розгляду та вирішення відповідної справи [9, с. 646].

У цілому, погоджуючись із наведеною позицією, варто підкреслити, що проявом публічно-правового спору як різновиду адміністративно-процесуальних правовідносин є законодавче врегулювання порядку розгляду окремих категорій адміністративних справ, ініціаторами яких виступають суб'єкти владних повноважень. При цьому, право

таких суб'єктів на звернення до адміністративного суду не є загальним, а виникає виключно у випадках, прямо визначених законом.

Особливість зазначених категорій справ полягає в тому, що вони виникають не внаслідок оскарження дій чи рішень суб'єкта владних повноважень приватною особою, а навпаки, у зв'язку з необхідністю реалізації самим суб'єктом владних повноважень покладених на нього законом функцій та компетенції. Саме тому законодавець передбачив спеціальні процесуальні механізми їх судового розгляду.

Окреслена позиція знайшла своє відображення у Кодексі адміністративного судочинства України, який поряд із загальним позовним провадженням встановлює низку спеціальних категорій адміністративних справ, що характеризуються підвищеною суспільною значущістю, складністю або терміновістю їх вирішення. Такі справи розглядаються адміністративними судами за зверненням суб'єктів владних повноважень із урахуванням особливостей, визначених статтями 267, 280, 283, 283-1, 283-2, 284, 285, 288, 289, 289-1, 289-2 та 289-3 Кодексу адміністративного судочинства України [10].

Аналіз положень Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє констатувати, що законодавець активно використовує низку правових конструкцій, спрямованих на диференціацію адміністративного судочинства залежно від характеру та складності спору, а також необхідності забезпечення оперативного судового захисту прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин. З цією метою у тексті Кодексу застосовуються такі категорії, як «адміністративна справа» (пункт 1 частини першої статті 4 КАС України), «публічно-правовий спір» (пункт 2 частини першої статті 4 КАС України), «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)» (пункт 20 частини першої статті 4 КАС України), а також «типова адміністративна справа» і «зразкова адміністративна справа» (пункти 21 та 22 частини першої статті 4 КАС України).

Використання наведених правових категорій свідчить про прагнення законодавця забезпечити належний баланс між ефективністю судового захисту та процесуальною економією, а також створити спеціальні процедури розгляду окремих категорій адміністративних справ, які потребують швидкого та невідкладного вирішення.

Однак, подальший аналіз поняттєво-категорійного апарату Кодексу адміністративного судочинства України, норми якого спрямовані на забезпечення оперативного та ефективного судового захисту у публічно-правовій сфері, дозволяє констатувати відсутність окремих базових понять, розуміння яких має принципове значення для належного тлумачення та застосування відповідних процесуальних механізмів. Насамперед, йдеться про відсутність у КАС України легального визначення поняття «термінова адміністративна справа».

Важливість нормативного закріплення зазначеної категорії обумовлюється тим, що законодавець активно використовує конструкції, пов'язані з невідкладністю та скороченими строками судового розгляду, встановлюючи особливий процесуальний порядок вирішення окремих категорій адміністративних справ. Водночас, відсутність законодавчого визначення термінової адміністративної справи не дозволяє чітко встановити критерії віднесення конкретної справи до цієї категорії, визначити її відмежування від інших видів адміністративних справ, а також сформувати єдині підходи до правозастосування.

Крім того, необхідність визначення поняття «термінова адміністративна справа» обумовлюється потребою забезпечення єдності адміністративного судочинства та узгодженості процесуальних механізмів розгляду справ, щодо яких законодавець передбачив спеціальні строки звернення до суду, скорочені строки розгляду, негайне

виконання судових рішень або інші процесуальні особливості, пов'язані з підвищеним рівнем суспільної значущості відповідних правовідносин.

У зв'язку з цим, видається доцільним розглядати термінову адміністративну справу як самостійну процесуальну категорію адміністративного судочинства, якій притаманні спеціальний порядок розгляду, скорочені процесуальні строки та необхідність невідкладного судового реагування з метою забезпечення ефективного захисту прав, свобод, інтересів особи або реалізації публічного інтересу.

Висновок щодо доцільності легалізації поняття «термінова адміністративна справа» також обґрунтовується й позиціями науковців щодо окресленої проблематики.

У цьому контексті, заслуговує на увагу наукова позиція О. М. Соловйової, яка розглядає термінові адміністративні справи як особливу категорію справ адміністративної юрисдикції, вирішення яких потребує максимально оперативного судового реагування з метою досягнення завдань адміністративного судочинства [11, с. 7]. На думку дослідниці, специфіка таких справ проявляється не стільки в їх матеріально-правовій природі, скільки в особливостях процесуального порядку їх розгляду. Зокрема, для зазначеної категорії справ характерним є встановлення спеціальних правил щодо повідомлення учасників процесу про судовий розгляд, подання процесуальних документів, обчислення та тривалості процесуальних строків, реалізації судом своїх повноважень, а також порядку ухвалення, проголошення, вручення та оскарження судових рішень [11, с. 7].

Таким чином, запропонована концепція дозволяє розглядати термінові адміністративні справи як самостійну процесуальну категорію, особливості якої обумовлені необхідністю забезпечення своєчасного та ефективного судового захисту в умовах, коли зволікання з вирішенням спору може негативно вплинути на реалізацію прав, свобод, законних інтересів особи або публічного інтересу.

Процесуальний порядок розгляду справ за позовами Міністерства юстиції України про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави врегульовано Кодексом адміністративного судочинства України, який після внесення відповідних законодавчих змін було доповнено статтею 283-1 «Особливості провадження у справах про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави» [10]. Запровадження спеціальної процесуальної процедури розгляду зазначеної категорії справ обумовлено їх особливим публічно-правовим характером, значним суспільним інтересом та необхідністю забезпечення оперативного захисту національних інтересів держави в умовах воєнного стану.

Однією з ключових особливостей таких справ є встановлення їх виключної підсудності Вищому антикорупційному суду. Видається, що законодавче рішення щодо концентрації відповідної категорії спорів саме в юрисдикції цього суду пов'язане із необхідністю забезпечення спеціалізованого та ефективного судового розгляду справ, предметом яких є складні питання встановлення належності активів, дослідження корпоративних зв'язків, фінансових операцій та інших обставин, що мають значення для вирішення питання про можливість застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави. Водночас розгляд таких справ спеціалізованим судом сприяє формуванню єдиної судової практики та забезпеченню належного рівня правової визначеності у сфері реалізації державної санкційної політики.

Разом із тим, виключна підсудність не є єдиною процесуальною особливістю провадження у справах зазначеної категорії. Аналіз положень статті 283-1 Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє виокремити низку інших спеціальних процесуальних механізмів, спрямованих на забезпечення оперативності, ефективності та результативності судового розгляду таких справ.

Аналіз положень статті 283-1 Кодексу адміністративного судочинства України свідчить про сформованість законодавцем самостійного процесуального механізму для

окресленої категорії адміністративних справ, який істотно відрізняється від загального порядку розгляду адміністративних справ.

Насамперед, особливістю зазначеної категорії справ є спеціальні процесуальні строки. Відповідно до частини 2 статті 283-1 КАС України, відповідач має право у п'ятиденний строк з дня одержання позовної заяви направити відзив на позовну заяву, що є значно коротшим строком порівняно із загальними правилами адміністративного судочинства. Крім того, сама справа підлягає розгляду у максимально стислі строки – не пізніше тридцяти днів із дня надходження позову до суду (ч. 4 ст. 283-1 КАС України), що свідчить про прагнення забезпечити оперативне вирішення питань, пов'язаних із захистом національних інтересів держави.

Варто зазначити, що первинна редакція статті 283-1 Кодексу адміністративного судочинства України передбачала значно коротший строк розгляду зазначеної категорії справ – десять днів із дня надходження позовної заяви до суду. Однак практика застосування відповідних положень засвідчила, що такий строк не завжди дозволяє забезпечити повне та всебічне дослідження обставин справи, враховуючи значний обсяг доказової бази, яка нерідко включає фінансову документацію, корпоративні документи, відомості про структуру власності активів, матеріали правоохоронних органів та інші докази. У зв'язку з цим, Законом України від 13 липня 2023 року № 3223-IX [12] до статті 283-1 КАС України було внесено зміни, якими строк розгляду справ судом першої інстанції збільшено до тридцяти днів. Вказане законодавче рішення було спрямоване на забезпечення належного балансу між оперативністю розгляду справ та необхідністю повного й об'єктивного дослідження всіх обставин, що мають значення для правильного вирішення спору.

Специфіка провадження проявляється і в особливостях організації судового розгляду. Зокрема, відповідно до тієї ж частини 4 статті 283-1 КАС України, справа розглядається колегіально у складі трьох суддів Вищого антикорупційного суду, що покликано забезпечити підвищений рівень об'єктивності та неупередженості під час оцінки складних фактичних обставин та значного обсягу доказового матеріалу. При цьому, законодавець прямо виключив можливість зупинення провадження з підстав об'єктивної неможливості розгляду справи до вирішення іншої справи, що додатково підкреслює терміновий характер відповідного провадження.

Важливою особливістю доказової діяльності у справах цієї категорії є закріплення норми (ч. 6 ст. 283-1 КАС України), відповідно до якої суд приймає рішення на користь тієї сторони, сукупність доказів якої є більш переконливою порівняно з доказами іншого учасника процесу, що фактично орієнтує суд на застосування стандарту переваги більш вагомих доказів під час встановлення обставин справи.

Законодавством також визначено спеціальний порядок ухвалення та оскарження судових рішень. За результатами розгляду справи суд може як задовольнити позовні вимоги повністю або частково із застосуванням відповідної санкції, так і відмовити у задоволенні позову. При цьому, допускається проголошення лише вступної та резолютивної частин рішення (ч. 7 ст. 283-1 КАС України) з подальшим складанням повного тексту протягом п'яти днів. Апеляційне оскарження рішення здійснюється у скорочений п'ятиденний строк до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду (ч. 8 ст. 283-1 КАС України). Особливого значення набуває положення тієї ж частини зазначеної норми щодо негайного набрання законної сили постановою апеляційної інстанції після її проголошення, яка є остаточною, оскільки не підлягає касаційному перегляду.

Отже, сукупність наведених особливостей дозволяє віднести провадження у справах про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави до категорії спеціальних термінових адміністративних проваджень, для яких характерними є виключна підсудність, спеціальний суб'єктний склад, скорочені

процесуальні строки, обмежені можливості для затягування судового розгляду та особливий порядок перегляду судових рішень.

### Висновки

Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що справи за позовами Міністерства юстиції України про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави є самостійною категорією адміністративних справ, виникнення яких безпосередньо пов'язане з реалізацією суб'єктом владних повноважень покладених на нього законом функцій у сфері захисту національної безпеки та реалізації державної санкційної політики.

Стаття 283-1 Кодексу адміністративного судочинства України формує спеціальний процесуальний механізм розгляду зазначеної категорії справ, який характеризується виключною підсудністю Вищому антикорупційному суду, спеціальним суб'єктним складом, скороченими процесуальними строками, особливим порядком доказування та обмеженими можливостями перегляду судових рішень.

При цьому, провадження у справах про застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави доцільно відносити до категорії термінових адміністративних проваджень. Водночас, аналіз положень Кодексу адміністративного судочинства України свідчить про відсутність законодавчого визначення поняття «термінова адміністративна справа», що, на нашу думку, негативно впливає на єдність правозастосування та потребує подальшого нормативного врегулювання.

З огляду на викладене, перспективним напрямом удосконалення адміністративного процесуального законодавства є законодавче закріплення поняття термінової адміністративної справи та визначення її основних ознак, що сприятиме підвищенню ефективності судового захисту публічних інтересів в умовах воєнного стану.

### Список використаних джерел

1. 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://lsei.org.ua/4\\_2023/92.pdf](http://lsei.org.ua/4_2023/92.pdf).
2. 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/Npna\\_u\\_2010\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna_u_2010_4_12).
3. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
4. 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.
5. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 20 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0413U001309/>.
6. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 20 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0412U004842>.
7. 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.

8. Щавінський В.Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. Публічне право. 2013. № 1(9). С. 73–77. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2013\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_10).
9. 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](http://www.lsej.org.ua/5_2024/163.pdf).
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 лип. 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
11. Соловйова 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>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій : Закон України від 13.07.2023 № 3223-IX. Відомості Верховної Ради. 2023. № 84. Ст. 303.