DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-661-7-2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ МІЖСУБ'ЄКТНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У МЕХАНІЗМАХ РЕАГУВАННЯ НА ВИПАДКИ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА ЗА УЧАСТЮ ДІТЕЙ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ

Бесага Ірина Василівна,
доктор філософії у галузі права, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Навчально-наукового інституту з підготовки фахівців
для підрозділів кримінальної поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ,
вул. Городоцька, 26, м. Львів, 79007, Україна

Вступ

Захист прав дитини в умовах збройної агресії набуває особливого значення як для національної системи публічного управління, так і для міжнародного правопорядку. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну спричинило істотне зростання кількості дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок воєнних дій, вимушеного переміщення, втрати членів сім'ї, руйнування житла, перебування на тимчасово окупованих територіях, а також інших факторів, що негативно впливають на їхнє життя, здоров'я та розвиток. За таких умов особливої актуальності набуває питання ефективного функціонування механізмів захисту прав дитини та належної взаємодії між суб'єктами, уповноваженими здійснювати відповідні заходи.

Особливість сучасної системи захисту прав дитини полягає у тому, що вона ґрунтується на діяльності значної кількості органів та установ, кожен із яких реалізує окремі повноваження у відповідній сфері. До таких суб'єктів належать органи Національної поліції України, служби у справах дітей, органи опіки та піклування, заклади освіти та охорони здоров'я, соціальні служби, органи прокуратури, суди та інші державні органи й органи місцевого самоврядування. Ефективність захисту прав дитини значною мірою залежить не лише від належного виконання кожним із цих суб'єктів власних повноважень, але й від узгодженості їхніх дій, своєчасного обміну інформацією та здатності забезпечити комплексне реагування на наявні загрози.

В умовах воєнного стану значення міжсуб'єктної взаємодії істотно посилюється. Воєнні дії ускладнюють доступ до дітей, які потребують захисту, перешкоджають своєчасному отриманню інформації про загрози їх життю

та здоров'ю, створюють додаткові труднощі для проведення перевірок, оцінки рівня безпеки та реалізації заходів соціального захисту. Крім того, збройна агресія нерідко посилює вже існуючі сімейні конфлікти, сприяє зростанню соціальної напруги та створює додаткові ризики вчинення домашнього насильства щодо дітей. У таких умовах недоліки міжвідомчої взаємодії можуть призводити до істотного зниження ефективності механізмів захисту прав дитини та унеможливлювати своєчасне реагування на випадки порушення її прав.

Важливим джерелом виявлення проблем функціонування відповідної системи є судова практика. Саме під час розгляду адміністративних, цивільних та інших категорій справ знаходять відображення типові помилки суб'єктів владних повноважень, пов'язані з неналежною координацією діяльності, формальним виконанням покладених обов'язків, неповнотою збору інформації, невизначеністю компетенції окремих органів або порушенням процедурних гарантій захисту дитини. Аналіз таких ситуацій дозволяє не лише встановити причини виникнення відповідних проблем, але й окреслити можливі напрями вдосконалення адміністративно-правового механізму захисту прав дитини.

Метою цього дослідження є виявлення та систематизація найбільш поширених проблем міжсуб'єктної взаємодії у сфері захисту прав дитини, які проявляються у правозастосовній діяльності та судовій практиці, а також визначення їх впливу на ефективність реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, охорони дитинства та забезпечення найкращих інтересів дитини в умовах збройної агресії.

Досягнення поставленої мети передбачає аналіз нормативно-правового регулювання діяльності уповноважених суб'єктів, дослідження особливостей їх взаємодії у різних категоріях справ, а також узагальнення судової практики щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів, на які покладено функції захисту прав дітей.

1 Поняття та проблеми міжвідомчої взаємодії суб'єктів захисту прав дитини у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в умовах воєнного стану

У системі адміністративно-правового регулювання запобігання та протидії домашньому насильству міжсуб'єктна взаємодія виконує системоутворюючу функцію, оскільки забезпечує узгоджене реагування різних органів публічної влади на випадки насильства. Як видається, саме

на стику компетенцій різних суб'єктів (поліції, служби у справах дітей, органів опіки та піклування, соціальних служб та інших суб'єктів у цій сфері) виникають як можливості для ефективного захисту прав потерпілого, забезпечення належного провадження щодо кривдника, так і процесуальні перешкоди, що знижують результативність таких заходів.

Міжсуб'єктна взаємодія у сфері запобігання та протидії домашньому насильству уявляється складною багаторівневою системою адміністративно-правових, соціально-захисних та правоохоронних механізмів, функціонування яких спрямоване на своєчасне виявлення, припинення та недопущення повторних випадків насильства. Її нормативне підґрунтя формують, зокрема, положення Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 № 2229-VIII (надалі також – Закон № 2229-VIII), підзаконні акти Кабінету Міністрів України та відомчі нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, які визначають як суб'єктний склад такої взаємодії, так і процедурні алгоритми її реалізації тощо[38].

Узагальнення судової практики та результатів правозастосовної діяльності уповноважених органів у цій сфері дає підстави стверджувати, що проблематика міжсуб'єктної взаємодії проявляється не лише на стадії безпосереднього реагування на випадки насильства, а й у межах різних видів юрисдикційних та неюрисдикційних проваджень. При цьому відповідні конфлікти у визначенні компетенції, процесуальні суперечності та проблеми координації можуть бути умовно систематизовані за кількома взаємопов'язаними блоками.

А) Проблеми міжсуб'єктної взаємодії у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені, зокрема, статтями 173-2 та 173-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі також – КУпАП)[39]. До цього блоку належать:

– складнощі взаємодії між поліцією та судом під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з неналежним

[38] Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 5. Ст. 35; Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами : Закон України від 22.05.2024 № 3733-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2024. № 31. Ст. 232; Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання насильству та унеможливлення жорстокого поводження з дітьми : Закон України від 06.06.2024 № 3792-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2024. № 40. Ст. 25; Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 658; Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585 та інші.

[39] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

оформленням матеріалів, неповнотою доказової бази, недотриманням спеціальних процедур опитування постраждалих осіб та оцінки ризиків;

– проблеми реалізації права на апеляційне / касаційне оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі щодо оцінки доказів домашнього насильства, допустимості електронних доказів, врахування пояснень дітей та матеріалів оцінки ризиків;

– прогалини в законодавстві, а також колізії між нормативним регулюванням адміністративно-деліктного провадження та кримінального процесу, зокрема щодо гарантій осіб, які притягаються до відповідальності.

Б) Проблеми міжсуб'єктної взаємодії у межах розгляду адміністративного спору (як судочинства, так і несудового юрисдикційного провадження), які, своєю чергою, можуть бути поділені на дві основні групи.

Б.1. Адміністративні спори, пов'язані із провадженням у справах про адміністративні правопорушення та/або застосуванням спеціальних заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, зокрема:

– спори щодо законності внесення інформації про особу до інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України»[40];

– спори щодо внесення особи до журналу реєстрації осіб, які перебувають на профілактичному обліку за вчинення домашнього насильства, та зобов'язання виключити з профілактичного обліку;

– спори щодо законності винесення термінових заборонних приписів, їх скасування або оскарження процедурних аспектів їх застосування;

– спори, що виникають при застосуванні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Б.2. Адміністративні спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, серед яких:

– спори про визнання протиправною бездіяльності поліції, служб у справах дітей чи інших уповноважених суб'єктів щодо невжиття належних заходів реагування при перевірці обставин домашнього насильства, зокрема стосовно дітей;

– спори щодо оскарження актів оцінки потреб сім'ї чи особи, висновків органів опіки та піклування або інших документів індивідуального реагування;

– спори, пов'язані з відмовою у внесенні відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (надалі – ЄРДР) та розгляду відповідних

[40] Про затвердження Положення про інформаційно-комунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України» : Наказ МВС України від 03.08.2017 № 676.

звернень у порядку Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР;

– спори щодо застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців, стосовно яких ініційовано дисциплінарне провадження у зв'язку з існуванням провадження про домашнє насильство;

– спори щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Окремий блок становлять *інші спори, пов'язані зі сферою запобігання та протидії домашньому насильству*, у межах яких інформація про домашнє насильство або матеріали відповідних проваджень використовуються в інших юрисдикційних процедурах. До них, зокрема, належать:

– спори щодо використання матеріалів проваджень про домашнє насильство під час вирішення міграційних питань (видворення за межі України, надання міжнародного захисту, статусу біженця тощо);

– врахування фактів або відомостей про домашнє насильство під час вирішення цивільних спорів, зокрема щодо визначення місця проживання дитини, участі у вихованні дитини, поділу майна подружжя;

– справи окремого провадження, пов'язані із застосуванням спеціальних заходів запобігання і протидії домашньому насильству, насамперед винесенням обмежувальних приписів судами.

Таким чином, проблематика міжсуб'єктної взаємодії у сфері запобігання та протидії домашньому насильству має комплексний міжгалузевий характер і охоплює не лише питання координації діяльності уповноважених суб'єктів, а й проблеми процесуального розмежування компетенції, використання доказів, обміну інформацією та узгодженості юрисдикційних механізмів захисту прав постраждалих осіб.

Більш детальну увагу звернемо на найбільш типові ситуації, які неодноразово ставали предметом оцінки як суду, так і органів й уповноважених на розгляд спорів посадових осіб.

2 Проблемні питання застосування законодавчих механізмів взаємодії Національної поліції з органами і службами у справах дітей

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 № 2229-VIII до повноважень уповноважених підрозділів органів Національної поліції належать «виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них;

прийом і розгляд заяв та повідомлень... та взаємодія з іншими суб'єктами, що здійснюють заходи у цій сфері» тощо[41]. Водночас Порядок забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585 (надалі також – Порядок № 585)[42], встановлює обов'язок служби у справах дітей у разі отримання відповідного повідомлення «невідкладно повідомляти орган Національної поліції... для проведення відповідних заходів». Таким чином, законодавець формує модель інтегрованої взаємодії, що передбачає координацію дій різних суб'єктів на всіх стадіях реагування.

Поширеною у практиці міжсуб'єктної взаємодії є ситуація, за якої повідомлення про можливе домашнє насильство щодо дітей проходить через декількох суб'єктів публічного адміністрування, однак у процесі такого реагування виникає невизначеність щодо розмежування компетенції між органами, відповідальними за безпосередній захист дитини, та суб'єктами, уповноваженими здійснювати соціальний супровід сім'ї. Разом із тим аналіз судової практики дозволяє констатувати наявність істотних процесуальних перешкод у реалізації такої взаємодії. Показовою у цьому контексті є справа № 200/17137/21[43], у межах якої досліджувалась правомірність дій органу Національної поліції при перевірці повідомлення про можливе домашнє насильство щодо дитини.

Для ілюстрації механізму такої взаємодії доцільно змоделювати типову ситуацію, відтворену на основі згаданої справи та іншої подібної судової практики. Припустимо, що батько малолітньої дитини звертається до органу опіки та піклування із заявою про можливе вчинення фізичного та психологічного насильства з боку матері. У межах своєї компетенції служба у справах дітей реєструє відповідне звернення та, виконуючи вимоги п. 8 Порядку № 585[44], невідкладно інформує підрозділ Національної поліції.

На наступному етапі поліція, реалізуючи повноваження, визначені ч. 1 ст. 10 Закону № 2229-VIII, здійснює перевірку повідомлення. Така

[41] Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 5. Ст. 35.

[42] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

[43] Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 11 жовтня 2023 року у справі № 200/17137/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/114095636; Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 24 лютого 2026 року у справі № 400/8592/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/ 134361875

[44] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

перевірка, відповідно до Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції, затвердженим наказом МВС України від 19.12.2017 № 1044 (надалі також – Інструкція № 1044)[45], включає виявлення фактів насильства, відбір пояснень, а також взаємодію зі службою у справах дітей. Практично це проявляється у спільному виїзді за місцем проживання дитини, опитуванні батьків та складанні матеріалів перевірки.

Особливе значення на цьому етапі має проведення оцінки ризиків. Згідно з Порядком проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства, затвердженого спільним наказом Мінсоцполітики та МВС України від 13.03.2019 № 369/180[46], така оцінка здійснюється шляхом «спілкування з постраждалою особою… та з'ясування обставин конфлікту». Саме ця процедура покликана встановити наявність або відсутність загрози для життя та здоров'я дитини.

Водночас центральним елементом усієї взаємодії є отримання інформації безпосередньо від дитини. Законодавець встановлює спеціальні гарантії для цієї процедури. Так, відповідно до п. 14 Порядку № 585, бесіда з дитиною повинна проводитися «у безпечному місці та/або у спеціально створених безпечних умовах (зокрема за відсутності кривдника)… із залученням психолога»[47]. Крім того, допускається застосування спеціалізованих методик, зокрема «Зеленої кімнати», що мінімізують ризик повторної травматизації.

Однак у вказаній змодельованій (і водночас типовій для практики) ситуації відбувається відхилення від зазначених вимог. Опитування дитини проводиться у присутності матері, яка потенційно є кривдником, психолог не залучається, а сама бесіда має формальний характер. У результаті дитина заперечує факт насильства, що стає підставою для висновку поліції про його відсутність. На завершальному етапі поліція приймає рішення про відсутність складу правопорушення (тобто не оформлює протокол у силу ст. 247 КУпАП[48]) та обмежується профілактичною бесідою[49].

---

[45] Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044.

[46] Про затвердження Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства : Наказ Мінсоцполітики України, МВС України від 13.03.2019 № 369/180.

[47] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

[48] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

[49] Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 11 жовтня 2023 року у справі № 200/17137/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/114095636; Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 24 лютого 2026 року № 400/8592/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/ 134361875

Основна проблема взаємодії у цій ситуації полягає у заміщенні реальної міжвідомчої оцінки ризиків формальним спільним виходом без створення безпечних умов для висловлення дитиною власної позиції. Такий підхід істотно звужує превентивний потенціал взаємодії поліції та служби у справах дітей, оскільки не дозволяє своєчасно виявити приховані форми фізичного чи психологічного насильства у сімейному середовищі.

Для ілюстрації наступної проблеми міжсуб'єктної взаємодії доцільно змоделювати ще одну ситуацію, відтворену на підставі судової практики. Припустимо, що один із батьків систематично звертається до різних органів публічної влади – органу опіки та піклування, служби у справах дітей, органів Національної поліції, а також до суду – із повідомленнями про перешкоджання у спілкуванні з дітьми, можливе психологічне насильство щодо них, невиконання судових рішень та інші обставини, що можуть свідчити про загрозу їхнім правам та інтересам.

У нормативно належній моделі міжсуб'єктної взаємодії, що випливає із Закону № 2229-VIII та Порядку № 585[50], така сукупність інформації (у тому числі відомості з ЄРДР, судові рішення, експертні висновки, як це було у розглядуваній справі[51]) утворює достатню підставу для активізації комплексного механізму захисту дитини. Відповідно до п. 5 Порядку № 585, суб'єкти зобов'язані забезпечити виявлення дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема у разі отримання інформації про можливу загрозу їхнім життю чи здоров'ю. Далі, згідно з п. 9 цього Порядку, служба у справах дітей спільно з іншими суб'єктами (поліцією, соціальними службами, закладами охорони здоров'я) протягом однієї доби має провести оцінку рівня безпеки дитини. Лише після цього, відповідно до п. 15 Порядку, приймається рішення про взяття дитини на облік та організовується подальший соціальний супровід[52].

Однак у змодельованій ситуації відбувається наступне. Попри наявність численних звернень, інформації з різних джерел та навіть участь служби у справах дітей у судових процесах як третьої особи, уповноважений орган фактично не вчиняє жодних дій, передбачених Порядком № 585: не проводить оцінки рівня безпеки дітей, не здійснює належного

[50] Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 5. Ст. 35; Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

[51] Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 20 березня 2025 року у справі № 400/9131/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/126030899

[52] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

збору інформації, не формує особові справи, не приймає рішення про взяття дітей на облік. Проблема, виявлена у досліджуваній ситуації, полягає у фактичному ігноруванні обов'язку ініціювання міжсуб'єктної взаємодії попри наявність достатнього обсягу інформації, яка об'єктивно свідчить про можливе перебування дітей у складних життєвих обставинах. На відміну від попередньо розглянутої ситуації, де ключовою проблемою був формальний характер взаємодії, у цьому випадку йдеться про протилежну крайність – наявність численних інформаційних сигналів, які не трансформуються у юридично значущі дії. Це свідчить про порушення не лише процедурних вимог, а й базових принципів діяльності у цій сфері, зокрема принципу належної уваги до кожного факту домашнього насильства (ст. 4 Закону № 2229-VIII[53]) та принципу пріоритетності найкращих інтересів дитини.

Подібною до вищенаведених є і така ситуація: припустимо, що уповноважені органи отримують інформацію про можливе вчинення домашнього насильства щодо малолітніх дітей. У таких умовах служба у справах дітей, діючи в межах повноважень, визначених, зокрема, ст. 11 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», а також Порядком № 585, організовує міжвідомчу взаємодію, залучаючи центр соціальних служб та інших суб'єктів. Відповідно до п. 5, 6 Порядку № 585, у разі надходження інформації про можливе насильство щодо дитини уповноважені суб'єкти зобов'язані невідкладно вжити заходів щодо оцінки рівня її безпеки. Крім того, відповідно до п. 7 зазначеного Порядку, у разі наявності загрози життю чи здоров'ю дитини мають бути застосовані заходи невідкладного реагування, у тому числі із залученням органів Національної поліції. Лише після цього, згідно з п. 12 Порядку № 585, допускається проведення оцінки потреб дитини як окремої процедури соціального супроводу[54].

Однак у змодельованій ситуації замість проведення оцінки рівня безпеки уповноважені суб'єкти фактично одразу переходять до оцінки потреб дітей, що проявляється у складанні актів оцінки та формуванні висновків про відсутність складних життєвих обставин. При цьому процедура збору інформації реалізується з порушенням спеціальних гарантій, передбачених п. 14 Порядку № 585. Проблема, виявлена у досліджуваній ситуації, полягає у неправильному визначенні

[53] Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 5. Ст. 35.

[54] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

пріоритетності адміністративно-правових процедур у межах міжвідомчої взаємодії, що призводить до підміни її превентивно-захисної функції формальним виконанням дій[55].

Ще один проблемний аспект міжсуб'єктної взаємодії пов'язаний із визначенням умов виникнення обов'язку відповідного органу діяти. Припустимо, що уповноважені органи державної влади (зокрема органи прокуратури або поліції) отримують заяву про можливе вчинення домашнього насильства щодо малолітніх дітей. У подальшому така інформація передається між різними суб'єктами публічної влади, однак не адресується безпосередньо службі у справах дітей за місцем проживання дитини або не надходить до неї у встановленому порядку[56]. У результаті цей орган не здійснює дій, передбачених Порядком № 585 (реєстрації звернення, інформування інших суб'єктів, оцінки безпеки дитини), що формально може сприйматися як бездіяльність.

У визначеній законом моделі міжсуб'єктної взаємодії саме факт надходження відповідного звернення або повідомлення до конкретного суб'єкта є підставою для виникнення у нього обов'язку діяти. Так, відповідно до п. 6 Порядку № 585, усі звернення щодо дітей підлягають обов'язковій реєстрації, після чого, згідно з п. 8 цього Порядку, служба у справах дітей зобов'язана невідкладно повідомити органи Національної поліції та інших суб'єктів для проведення відповідних заходів. Надалі, відповідно до п. 9 Порядку № 585, організовується спільна оцінка рівня безпеки дитини із залученням компетентних суб'єктів. Отже, міжсуб'єктна взаємодія у цій моделі має чітко визначену послідовність і починається саме з моменту отримання інформації конкретним органом[57].

Водночас судова практика виходить із того, що за відсутності факту надходження звернення до конкретного суб'єкта його обов'язок щодо вчинення відповідних дій не виникає, а отже, відсутні підстави для кваліфікації такої поведінки як протиправної. Інакше кажучи, міжсуб'єктна взаємодія у цій сфері не є самодостатньою або автоматичною, а функціонує як процедурно зумовлений механізм, запуск якого прямо залежить від належного інформаційного імпульсу.

Проблема, виявлена у досліджуваній ситуації, полягає не у неправильній реалізації вже наявної взаємодії, а у її фактичному ненастанні

[55] Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 24 лютого 2026 року у справі № 400/8592/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/134361875

[56] Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 04 лютого 2025 року у справі № 400/7807/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/124914003

[57] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

через порушення або розрив комунікаційного ланцюга між суб'єктами. Це, своєю чергою, свідчить про наявність системного ризику, за якого навіть за наявності об'єктивних підстав для реагування (зокрема заяви про насильство чи відкритого кримінального провадження) відповідний механізм захисту прав дитини не активується.

Недолік також полягає у тому, що міжвідомча взаємодія фактично зводиться до суто формального критерію отримання документа (звернення), тоді як реальна циркуляція інформації між суб'єктами (зокрема через органи прокуратури, обласні служби чи інші інституції) не визнається достатньою підставою для запуску відповідних процедур. Це свідчить про наявність розриву між нормативною моделлю взаємодії, яка передбачає обов'язок суб'єктів невідкладно передавати інформацію один одному (п. 8 Порядку № 585[58]), та практикою її застосування, де така передача фактично не контролюється і не забезпечує автоматичного виникнення юридичних наслідків.

Окремо слід звернути увагу на ще один аспект проблеми – перекладання відповідальності за ініціювання взаємодії на заявника. Судова логіка у цій справі фактично виходить із того, що саме заявник має забезпечити належне адресування звернення до кожного компетентного органу, тоді як неналежне функціонування механізму внутрішньої комунікації між органами державної влади не визнається порушенням. Такий підхід, як видається, суперечить самій природі міжвідомчої взаємодії як системи, що покликана забезпечити координацію дій суб'єктів незалежно від поведінки заявника[59].

3 Проблемні питання взаємодії органів і служб у справах дітей з іншими органами у сфері запобігання і протидії домашньому насильству

Типовою у цій категорії правовідносин є ситуація, коли інформація про можливе перебування дитини у небезпечних для життя чи здоров'я умовах сприймається органом опіки та піклування не як підстава для запуску спеціального міжсуб'єктного механізму оцінки рівня безпеки дитини, а як питання, що належить до компетенції іншого органу. Наприклад, у справі, яка розглядалася Закарпатським окружним адміністративним

[58] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.

[59] Постанова П`ятого апеляційного адміністративного суду у складі колегії судді від 04 червня 2025 року у справі № 400/7807/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/127880860

судом (рішення від 04 лютого 2026 року № 260/7535/25)[60], проблема проявилася в тому, що повідомлення батька про проживання малолітньої дитини поблизу діючого кладовища, тобто в умовах, які, на його думку, створювали загрозу її здоров'ю, не було належно інтерпретоване органом опіки як сигнал про ймовірне перебування дитини у складних життєвих обставинах. Орган опіки фактично звів свою позицію до того, що усунення можливих порушень санітарного законодавства не належить до його повноважень, тобто це було сприйнято ним виключно як питання санітарно-епідеміологічного контролю, а не як інформація про можливу загрозу життю чи здоров'ю дитини, що потребує оцінки рівня її безпеки.

Проблемність такої позиції полягає у змішуванні предметної компетенції різних суб'єктів та невикористанні механізму міжсуб'єктної взаємодії. Хоча відповідно до п. 1.3 ДСанПіН 2.2.2.028-99[61] державний контроль за дотриманням санітарних правил здійснюється установами та закладами державної санепідслужби, це не звільняє орган опіки та піклування від обов'язку реагувати на інформацію про можливу загрозу життю або здоров'ю дитини в межах власних повноважень. Відповідно до п. 3 Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866 (надалі також – Порядок № 866)[62], органи опіки та піклування здійснюють діяльність із соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, а також із захисту особистих, майнових і житлових прав дітей. Водночас ст. 18 Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III (надалі також – Закон № 2402-III)[63] гарантує право дитини на проживання в таких санітарно-гігієнічних та побутових умовах, що не завдають шкоди її фізичному та розумовому розвитку.

У розумінні ст. 1 Закону № 2402 дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах, – дитина, яка потрапила в умови, що негативно впливають на її життя, стан здоров'я та розвиток у зв'язку з інвалідністю, тяжкою хворобою, безпритульністю, перебуванням у конфлікті із законом,

[60] Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 11 жовтня 2023 року у справі № 200/17137/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/114095636

[61] Державні санітарні правила та норми «Гігієнічні вимоги щодо облаштування і утримання кладовищ в населених пунктах України» : ДСанПіН 2.2.2.028-99 : затв. постановою Голов. держ. санітар. лікаря України від 01.07.1999 № 28.

[62] Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866.

[63] Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.

залученням до найгірших форм дитячої праці, залежністю від психотропних речовин та інших видів залежності, жорстоким поводженням, зокрема домашнім насильством, ухиляннням батьків, осіб, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків, обставинами стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф, воєнних дій чи збройних конфліктів тощо, що встановлено за результатами оцінки потреб дитини.

Визначення поняттю «складні життєві обставини, в яких перебуває дитина» надано в Порядку № 585. Так, відповідно до п. 2 Порядку № 585, «складні життєві обставини, в яких перебуває дитина» – умови, що негативно впливають на життя дитини, стан її здоров'я та розвиток (інвалідність, тяжка хвороба, безпритульність, перебування у конфлікті із законом, залучення до найгірших форм дитячої праці, залежність від психотропних речовин, інші види залежності, жорстоке поводження, зокрема домашнє насильство, у тому числі у разі, коли кривдником є дитина, ухиляння батьків, осіб, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків, обставини стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф, воєнних дій чи збройних конфліктів тощо), установлені за результатами оцінювання потреб дитини та її сім'ї у соціальних послугах. В свою чергу «загроза життю або здоров'ю дитини» – обставини, що можуть призвести чи призвели до тяжких наслідків для життя, стану здоров'я та розвитку дитини, зокрема тяжкої, у тому числі невиліковної хвороби, тілесних ушкоджень або заподіяння шкоди нормальному фізичному, психічному розвитку дитини, у зв'язку з чим вона потребує допомоги. Обставини можуть бути розцінені як загроза життю або здоров'ю дитини виходячи з її індивідуальних особливостей і потреб залежно від віку, статі, стану здоров'я, інвалідності, особливостей розвитку, життєвого досвіду, родинної, культурної належності та етнічного походження за результатами проведення оцінки рівня її безпеки та складення відповідного акта згідно з додатком 10 до Порядку № 866[64]. Перелік обставин, які можна розцінювати як загрозу життю або здоров'ю дитини, не є вичерпним.

Водночас законодавство у сфері охорони дитинства покладає ключову роль у захисті прав дітей саме на служби у справах дітей. Зокрема, відповідно до частин першої та другої статті 12 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «безпосереднє ведення

[64] Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585; Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866.

справ та координація діяльності стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються на служби у справах дітей». Закон також визначає, що служба у справах дітей «бере участь у здійсненні заходів щодо соціального захисту і захисту прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і несе відповідальність за їх дотримання», «здійснює контроль за умовами влаштування і утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», а також «здійснює моніторинг діяльності стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»[65].

Аналогічний підхід відображений у Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 866. Так, абзац шостий пункту 3 Порядку № 866 передбачає, що «безпосереднє ведення справ і координація діяльності стосовно захисту прав дітей [...] покладаються на служби у справах дітей». Окрім цього, пункт 3-1 Порядку № 866 встановлює складну систему міжвідомчої взаємодії, відповідно до якої органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, Національна поліція, суди, органи прокуратури, центри безоплатної правової допомоги та інші уповноважені суб'єкти «забезпечують виявлення дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах», «інформують інших уповноважених суб'єктів у разі необхідності здійснення комплексних заходів щодо захисту прав та інтересів таких дітей» та забезпечують надання відповідних послуг у межах своїх повноважень[66].

Ключовою помилкою взаємодії стало те, що орган опіки, попри наявність звернень про потенційно небезпечні умови проживання дитини, не ініціював передбачену законодавством процедуру оцінки рівня безпеки дитини. Натомість саме п. 4 та п. 5 Порядку № 585 покладають на суб'єктів обов'язок виявляти дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі у разі отримання інформації про наявність загрози життю або здоров'ю дитини. При цьому законодавець прямо передбачає, що факт перебування дитини у складних життєвих обставинах установлюється за результатами оцінювання її потреб, а проведення оцінки рівня безпеки є обов'язковим у разі виявлення умов, які можуть створювати загрозу життю або здоров'ю дитини.

---

[65] Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 6. Ст. 147.

[66] Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866.

Таким чином, у справі проявилася типова проблема міжсуб'єктної взаємодії, за якої суб'єкт захисту прав дитини фактично самоусувається від реагування через вузьке трактування власної компетенції, не ініціюючи взаємодії з іншими уповноваженими органами та не використовуючи передбачені законодавством механізми оцінки безпеки дитини. Це призводить до ситуації, коли потенційна загроза для дитини залишається без належної міжвідомчої перевірки та правової оцінки.

Формальний підхід органу опіки та піклування до виконання своїх координаційних і дослідницьких функцій, за якого відповідний орган фактично самоусувається від вирішення спору, зустрічається і в інших ситуаціях. Наприклад, у справах щодо визначення місця проживання дитини та участі одного з батьків у її вихованні[67]. Як убачається з матеріалів справи Вінницького окружного адміністративного суду від 16 квітня 2026 року № 120/15708/25, позивачка звернулася із заявою про визначення місця проживання малолітньої дитини разом із матір'ю, а також про визначення способу участі батька у її вихованні. Натомість виконавчий комітет, діючи як орган опіки та піклування, дійшов висновку про «недоцільність» вирішення зазначених питань, мотивуючи це відсутністю спору між батьками та відсутністю звернення батька щодо визначення способу його участі у вихованні дитини. Саме така позиція органу і стала предметом оскарження як така, що, на переконання позивачки, має формальний характер і не забезпечує належного захисту прав дитини.

Аналіз правового регулювання (зокрема, ст. 161, 158 Сімейного кодексу України (надалі – СК України) та Порядку № 866[68]) дозволяє стверджувати, що діяльність органу опіки та піклування у подібних правовідносинах має виразно міжсуб'єктний характер, оскільки передбачає залучення декількох учасників: служби у справах дітей, фахівців із соціальної роботи, комісії з питань захисту прав дитини, а також безпосередню взаємодію з обома батьками та дитиною. Така взаємодія є не формальною, а функціонально спрямованою – її метою є всебічне з'ясування обставин, включаючи умови проживання дитини, ставлення батьків до виконання обов'язків, її індивідуальні потреби та інші обставини, що мають істотне значення. Відповідно, процедура передбачає проведення бесід, обстеження житлово-побутових умов, залучення соціальних служб та формування обґрунтованого висновку, який слугує підставою для прийняття остаточного рішення органом опіки.

[67] Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 16 квітня 2026 року у справі № 120/15708/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/135736142

[68] Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135; Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866.

Водночас судом встановлено, що у досліджуваній ситуації така міжсуб'єктна взаємодія, хоча й була формально ініційована (зокрема через розгляд питання на комісії та прийняття рішення виконавчим комітетом), не відповідала своєму функціональному призначенню. Зокрема, не було забезпечено належного з'ясування позиції обох батьків, не досліджено повною мірою обставини, що мають значення для вирішення справи, а сама логіка рішення зведена до констатації формальної відсутності спору.

Близькою до наведеної є ситуація, за якої органи опіки та піклування, служби у справах дітей, військові адміністрації та правоохоронні органи фактично функціонують у режимі фрагментарного обміну інформацією, однак не формують узгодженого механізму захисту прав дитини за умов невстановленого місцеперебування одного з батьків або самої дитини.

Так, у справі Донецького окружного адміністративного суду від 01 квітня 2026 року № 200/643/26 предметом розгляду виступила правомірність рішень органу опіки та піклування, прийнятих за результатами розгляду заяви батька про визначення місця проживання малолітньої дитини. Як убачається з матеріалів справи, позивач звернувся із відповідною заявою, однак за результатами її розгляду служба у справах дітей склала висновок про недоцільність визначення місця проживання дитини з батьком, а орган опіки та піклування прийняв відповідне рішення про відмову. Обґрунтування такого рішення зводиться до того, що дитина перебуває у активному розшуку як особа, яка зникла безвісті, її місцезнаходження невідоме, а відтак відсутня можливість встановити її думку, провести обстеження умов проживання та з'ясувати позицію матері. Служба у справах дітей посилалася на довідки та листи органів Національної поліції щодо перебування дитини в розшуку, інформацію про можливе перебування дитини на території Російської Федерації, а також на неможливість встановлення місця проживання матері[69].

Аналізуючи правове регулювання (зокрема п. 72 Порядку № 866 та ст. 160, 171 СК України)[70], можна дійти висновку, що у подібних правовідносинах міжсуб'єктна взаємодія має комплексний характер і передбачає обов'язкове залучення кількох суб'єктів (служби у справах дітей, органу опіки та піклування, соціальних служб), а також проведення низки взаємопов'язаних дій: бесіди з батьками, обстеження умов проживання дитини,

[69] Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 01 квітня 2026 року у справі № 200/643/26. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/135362456

[70] Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135; Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866.

встановлення її думки, аналіз обставин справи та формування обґрунтованого висновку. Водночас суд встановив, що у цій ситуації реалізація зазначеного алгоритму є об'єктивно неможливою, оскільки відсутні ключові елементи для його здійснення – зокрема, відомості про місцезнаходження дитини, контакт із нею та іншим із батьків, а також можливість перевірки фактичних умов її проживання.

Таким чином, у цій справі виявляється специфічна ситуація міжсуб'єктної взаємодії, яку можна охарактеризувати як її об'єктивну неповноту (неможливість реалізації). На відміну від попередньо розглянутих справ, де проблеми полягали у формальному характері взаємодії або її ненастанні через відсутність інформаційного тригера, у цьому випадку взаємодія була ініційована та здійснювалась у межах наданих повноважень, однак не могла бути доведена до завершення через відсутність необхідних фактичних передумов. Відтак, суд дійшов висновку про правомірність дій відповідачів (органів опіки та піклування), оскільки вони діяли у межах закону і з урахуванням принципу найкращих інтересів дитини, не маючи можливості прийняти інше рішення за наявних обставин.

Окремо у справі проявилася проблема невизначеності компетенції між різними суб'єктами системи захисту прав дитини. Військова адміністрація наполягала на відсутності у неї відповідних повноважень, служба у справах дітей – на обмеженості власної ролі підготовкою висновку, а комісія з питань захисту прав дитини фактично діяла як консультативний орган без самостійної відповідальності за результат розгляду. Така фрагментація компетенції призвела до ситуації, коли кожен із суб'єктів формально виконував окремі процедурні дії, однак жоден із них фактично не забезпечив комплексного вирішення питання щодо захисту прав дитини та реалізації батьківських прав позивача.

Наступною типовою ситуацією, на яку варто звернути увагу, є та, за якої орган опіки та піклування та служба у справах дітей замість завершення адміністративної процедури ухваленням передбаченого законом рішення фактично переводять процес у стан невизначеності шляхом прийняття проміжних, консультативних або інформаційних рішень, не передбачених законодавством. У справі Першого апеляційного адміністративного суду від 09 жовтня 2025 року № 200/4863/23 така проблема проявилася у тому, що після звернення батька із заявою про визначення місця проживання малолітньої дитини орган опіки та піклування не ухвалив остаточного рішення по суті звернення, а обмежився листом про неможливість вирішення питання у зв'язку з відсутністю інформації

про місцезнаходження матері та дитини. Фактично адміністративна процедура була зупинена без належної правової форми та без завершення розгляду заяви способом, прямо передбаченим законодавством[71].

Проблемність відповідної взаємодії полягала у порушенні визначеного пунктом 72 Порядку № 866 алгоритму дій органу опіки та піклування. Зазначена норма прямо передбачає, що після проведення бесіди з батьками, обстеження умов проживання та оцінки потреб сім'ї служба у справах дітей складає висновок про визначення місця проживання дитини та подає його органу опіки та піклування для прийняття відповідного рішення. Однак у цій справі орган опіки та піклування фактично ухилився від завершення процедури, посилаючись на складність встановлення фактичного місцезнаходження дитини та її матері. При цьому законодавство не передбачає можливості «відкладення» вирішення питання чи неприйняття рішення у подібних випадках. Саме на це звернув увагу Верховний Суд у цій справі[72], зазначивши, що провадження щодо розгляду заяви є обов'язковою адміністративною процедурою, яка повинна завершуватися ухваленням рішення по суті звернення[73].

Загалом, у межах аналізу судової практики доцільно виокремити три типові ситуації, що відображають особливості реалізації міжсуб'єктної взаємодії органів опіки та піклування при вирішенні питань щодо визначення місця проживання дитини. У першій ситуації орган опіки та піклування, отримавши відповідну заяву, фактично ухиляється від прийняття рішення по суті, обмежуючись проміжною відповіддю або відкладенням розгляду, що не передбачено Порядком № 866 і кваліфікується судами як протиправна бездіяльність. У другій ситуації взаємодія між суб'єктами (службою у справах дітей, соціальними службами, поліцією) формально здійснюється, однак не призводить до прийняття рішення через об'єктивну неможливість встановлення ключових обставин (зокрема місцезнаходження дитини, контакту з нею та іншим із батьків), що зумовлює незавершеність адміністративної процедури. Третя ситуація характеризується тим, що орган опіки та піклування приймає рішення, однак таке рішення має формальний характер і ґрунтується на поверхневому з'ясуванні обставин, зокрема без належного дослідження позиції обох батьків та без повного врахування інтересів дитини.

---

[71] Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 09 жовтня 2025 року у справі № 200/4863/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/130904457

[72] Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 липня 2025 року у справі № 200/4863/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/ 129043382

[73] Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 09 жовтня 2025 року у справі № 200/4863/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/130904457

Спільною ознакою всіх трьох ситуацій є те, що вони виникають у межах реалізації єдиної нормативної моделі міжсуб'єктної взаємодії, закріпленої у Сімейному кодексі України та Порядку № 866, яка передбачає координацію дій служби у справах дітей, органів опіки та піклування, соціальних служб та інших суб'єктів, зокрема у контексті запобігання та протидії домашньому насильству щодо дітей. Відповідно до п. 3 зазначеного Порядку, ці органи здійснюють діяльність із соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, включаючи випадки, пов'язані з домашнім насильством . У цьому аспекті всі три ситуації демонструють функціонування однієї й тієї ж системи взаємодії, спрямованої на забезпечення найкращих інтересів дитини шляхом комплексного з'ясування обставин її життя та виховання[74].

Водночас у контексті запобігання та протидії домашньому насильству зазначені ситуації об'єднує те, що вони відображають ризики порушення ефективності такої взаємодії, які можуть виникати на різних етапах її реалізації: на стадії прийняття рішення (ухилення від нього), на стадії збору інформації (неможливість її отримання) або на стадії оцінки обставин (формальний підхід). У всіх випадках це призводить до порушення ключового принципу системи запобігання та протидії домашньому насильству – забезпечення своєчасного, повного та обґрунтованого реагування в інтересах дитини. Таким чином, наведені ситуації слід розглядати як різні прояви дефектної реалізації єдиної моделі міжсуб'єктної взаємодії у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, що дозволяє сформулювати узагальнений висновок про необхідність посилення процедурних гарантій та фактичної якості такої взаємодії.

4 Проблемні питання участі прокуратури у справах щодо запобігання і протидії домашньому насильству за участі дітей

Ще однією поширеною проблемою у сфері міжсуб'єктної взаємодії є реалізація представницьких повноважень органів прокуратури під час здійснення захисту прав та інтересів дітей у межах механізмів запобігання та протидії домашньому насильству. Вказана проблема зумовлена насамперед недостатньою нормативною визначеністю меж прокурорського представництва у правовідносинах, у яких поєднуються публічний

[74] Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866.

інтерес держави у сфері охорони дитинства та захисту прав дитини з приватним інтересом конкретної постраждалої особи.

Особливо гостро така проблема проявляється у випадках, коли спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання та протидії домашньому насильству – насамперед служби у справах дітей, органи опіки та піклування, органи соціального захисту населення чи центри соціальних служб – формально наділені широкими координаційними, контрольними та захисними повноваженнями, однак фактично не забезпечують належного реагування на порушення прав дитини або є об'єктивно неспроможними реалізувати покладені на них функції. За таких умов прокурор, прагнучи забезпечити ефективний захист прав та інтересів дитини, звертається до суду в інтересах держави, обґрунтовуючи це бездіяльністю чи неналежним виконанням повноважень компетентними органами.

У межах процесуального механізму захисту публічного інтересу прокурор виступає суб'єктом, уповноваженим на представництво інтересів держави в суді. Закон України «Про прокуратуру» та Цивільний процесуальний кодекс України визначають умови й межі такого представництва[75]. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор може звертатися до суду лише за наявності спеціальних підстав: якщо порушено або існує загроза порушення інтересів держави, а уповноважений орган не здійснює чи неналежно здійснює їх захист, або якщо такий орган взагалі відсутній.

Законодавство також встановлює низку обмежень щодо здійснення прокурором представництва інтересів держави. Зокрема, воно не допускається у спорах за участю державних компаній, у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, медіа, політичних партій та інших громадських об'єднань. Представництво інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України чи Національного банку України можливе лише за письмовою вказівкою Генерального прокурора або його заступника.

Особливого значення набуває питання представництва інтересів держави через конкретизованого суб'єкта. Відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор може діяти лише в інтересах суб'єктів владних повноважень, які не здійснюють або неналежно здійснюють захист державних інтересів[76]. Такий підхід зумовлений публічно-правовою

[75] Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41. 42. Ст. 492; Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 2–3. Ст. 12.

[76] Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 2–3. Ст. 12.

природою прокурорського представництва, що виключає можливість звернення до суду в інтересах приватних осіб чи юридичних осіб, які не здійснюють владних управлінських функцій. Відтак прокурор не вправі представляти в суді державні підприємства або інші юридичні особи публічного права, навіть якщо держава є їх засновником чи власником.

Системне тлумачення зазначених положень, підтверджене практикою Великої Палати Верховного Суду, дає підстави стверджувати, що легітимним об'єктом прокурорського представництва є виключно суб'єкти, наділені владними управлінськими функціями. При цьому інтереси державного підприємства можуть не збігатися з інтересами держави як його засновника. У позовній заяві прокурор зобов'язаний обґрунтувати порушення інтересів держави, визначити підстави звернення до суду та зазначити орган, уповноважений здійснювати відповідні функції. Невиконання цих вимог тягне за собою застосування процесуальних наслідків, передбачених ст. 185 ЦПК України. Положення ст. 56 ЦПК України додатково конкретизують процесуальні повноваження прокурора, надаючи йому право звертатися до суду з позовом, брати участь у розгляді справ, вступати у справу до початку розгляду по суті, а також подавати апеляційні й касаційні скарги та заяви про перегляд судових рішень[77].

У сучасній правовій системі України прокурор, реалізуючи функцію представництва інтересів держави, не є класичним представником у приватноправовому розумінні, а виступає самостійним суб'єктом публічно-правових відносин. Його діяльність має компенсаторний характер і спрямована на захист публічного інтересу у випадках, коли уповноважені органи не забезпечують належної реалізації відповідних повноважень. Прокурор не може виступати «альтернативним суб'єктом звернення до суду» та підміняти належний орган захисту, а виконує лише субсидіарну функцію у разі фактичної бездіяльності уповноваженого суб'єкта.

На основі вищенаведеного постає питання допустимості фактичної підміни органу, який відповідно до законодавства наділений повноваженнями у сфері запобігання та протидії домашньому насильству й зобов'язаний реалізовувати їх у межах своєї компетенції, однак не вживає належних заходів реагування або здійснює відповідні функції неналежним чином. У такому випадку виникає складна проблема розмежування компетенції між органами прокуратури та спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, оскільки прокурор, реалізуючи передбачену статтею 23 Закону України

[77] Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41. 42. Ст. 492

«Про прокуратуру» субсидіарну функцію захисту публічного інтересу, фактично змушений компенсувати бездіяльність або інституційну неспроможність відповідного органу.

Як приклад наведеної проблеми міжсуб'єктної взаємодії можна навести ситуацію, що стала предметом розгляду Першого апеляційного адміністративного суду у справі № 360/1296/23[78]. У вказаній справі прокурор звернувся до суду в інтересах держави в особі служби у справах дітей у зв'язку з невжиттям належних заходів щодо захисту прав дітей-сиріт на отримання передбаченої законом одноразової грошової допомоги. Обґрунтовуючи позов, прокурор посилався на фактичну бездіяльність уповноваженого органу, який, попри покладені на нього координаційні та захисні повноваження, не забезпечив належного захисту прав дітей. Водночас суд дійшов висновку, що у спірних правовідносинах предметом захисту є не інтерес держави, а приватний інтерес конкретних фізичних осіб, у зв'язку з чим відсутні підстави для представництва прокурором інтересів держави у порядку статті 23 Закону України «Про прокуратуру». Така ситуація наочно демонструє проблематику розмежування компетенції між органами прокуратури та спеціально уповноваженими суб'єктами, а також складність визначення меж прокурорського втручання у випадках неналежного виконання ними своїх функцій.

Судова практика дедалі частіше виходить із того, що навіть у випадках неналежного здійснення згаданими органами своїх функцій прокурор повинен довести не лише факт бездіяльності відповідного органу, а й існування саме «інтересу держави», а не виключно приватного інтересу конкретної дитини. Такий підхід фактично звужує можливості прокурорського реагування у сфері захисту прав дітей та формує ситуацію, за якої інституційна неспроможність спеціалізованого органу не завжди компенсується ефективним процесуальним механізмом прокурорського представництва.

5 Проблемні питання реагування служб медичної допомоги у справах про домашнє насильство

Окрему групу проблем міжсуб'єктної взаємодії у справах про домашнє насильство становлять ситуації, у яких епізоди насильства супроводжуються ознаками погіршення фізичного чи психічного стану кривдника, алкогольного сп'яніння, самоушкоджувальної або суїцидальної

[78] Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 19 червня 2025 року у справі № 360/1296/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/128257957

поведінки. У таких випадках подія одночасно набуває ознак і домашнього насильства, і кризової медико-психологічної ситуації, що потребує паралельного реагування з боку поліції, служб екстреної медичної допомоги, а за необхідності – і спеціалізованих психіатричних чи кризових служб. Водночас на практиці нерідко виникає проблема фрагментарного реагування, за якого кожен із суб'єктів концентрується виключно на «своєму» аспекті події, тоді як комплексна оцінка ризиків та належна координація між службами фактично відсутні. Наслідком цього може ставати ситуація, коли ознаки домашнього насильства помилково сприймаються виключно як медична або психіатрична проблема, або навпаки – кризовий психоемоційний стан особи повністю ігнорується через переведення ситуації лише у площину адміністративно-деліктного реагування.

Із матеріалів справи Голосіївського районного суду м. Києва від 26 травня 2025 року у справі № 752/11172/25[79] вбачається, що конфлікт між подружжям не зводився виключно до побутової сварки чи одноразового психологічного насильства. За поясненнями самого, після вживання алкоголю він почав погано себе почувати, у нього виникли судоми та втрата свідомості, у зв'язку з чим дружина спершу звернулась саме по екстрену медичну допомогу. Однак у подальшому ситуація набула ознак домашнього насильства: у власноруч написаній заяві потерпіла повідомляла про побиття, хапання за волосся, пошкодження одягу, агресивну поведінку чоловіка, а також про його спроби вчинити самогубство. Потерпіла, зіткнувшись одночасно з агресивною поведінкою чоловіка та ознаками його небезпечного психофізичного стану, фактично опинилася у ситуації невизначеності щодо того, який саме механізм державного реагування повинен бути задіяний першочергово – медичний чи адміністративний (поліцейський). При цьому, за поясненнями потерпілої, екстрена медична допомога відмовилася від виїзду та рекомендувала звертатися до поліції.

Проблемність такої ситуації полягає у тому, що різні аспекти небезпеки фактично були «розірвані» між окремими суб'єктами реагування. Поліція здійснила документування факту домашнього насильства, однак із постанови суду не вбачається, щоб одночасно було реалізовано механізми реагування на стан здоров'я особи-кривдника. Водночас відсутня інформація і про належну координацію між поліцією та медичними службами щодо оцінки стану особи, що притягається до відповідальності, необхідності психіатричного огляду, кризового втручання або подальшого супроводу сім'ї.

[79] Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 26 травня 2025 року у справі № 752/11172/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/127688547

Аналогічно суперечливо вирішуються справи, де потерпіла особа (чи її законні представники) відмовляється проходити медичний огляд чи надавати інші докази, які б могли підтвердити факт настання шкоди фізичному чи психічному здоров'ю[80].

Висновки

Міжсуб'єктна взаємодія у механізмах реагування на випадки домашнього насильства за участю дітей в умовах збройної агресії має не допоміжне, а системоутворюючe значення. Саме через узгоджену діяльність Національної поліції України, служб у справах дітей, органів опіки та піклування, соціальних служб, органів прокуратури, судів та інших уповноважених суб'єктів забезпечується своєчасне виявлення загроз для дитини, оцінка рівня її безпеки, припинення насильства, належна фіксація обставин правопорушення та подальше застосування заходів правового і соціального захисту.

Водночас аналіз нормативного регулювання та судової практики засвідчує, що відповідна взаємодія не завжди реалізується як цілісний адміністративно-правовий механізм. Її дефекти проявляються у кількох взаємопов'язаних формах: формальному виконанні процедур, неналежному обміні інформацією між суб'єктами, невизначеності меж компетенції, несвоєчасному реагуванні на повідомлення про можливу загрозу дитині, підміні оцінки рівня безпеки оцінкою потреб, а також у неналежному врахуванні спеціальних гарантій опитування дитини. У підсумку це призводить до того, що нормативно передбачений механізм захисту дитини або не запускається взагалі, або реалізується лише формально.

Особливу небезпеку становить ситуація, за якої наявність інформації про можливе домашнє насильство щодо дитини не трансформується у юридично значущі дії уповноважених органів. Ідеться передусім про випадки, коли численні звернення одного з батьків, матеріали судових проваджень, відомості з правоохоронних органів чи інші інформаційні сигнали не стають підставою для оцінки рівня безпеки дитини, взяття її на відповідний облік або організації міжвідомчого реагування. Такий підхід істотно звужує зміст принципу найкращих інтересів дитини,

[80] Постанова Вільногірського міського суду Дніпропетровської області від 03 грудня 2025 року у справі № 174/1461/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/132315351; Постанова Кобеляцького районного суду Полтавської області від 13 серпня 2025 року у справі № 532/1928/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/129694113

оскільки фактично ставить ефективність її захисту в залежність від формального проходження документа між органами.

Окремо слід наголосити, що в умовах воєнного стану недоліки міжсуб'єктної взаємодії набувають підвищеного ризикового значення. Збройна агресія ускладнює доступ до дітей, які потребують захисту, посилює соціальну напругу в сім'ях, зумовлює переміщення дітей і батьків, втрату зв'язку з одним із них, а також створює ситуації, за яких встановлення місця перебування дитини або проведення повної перевірки фактичних обставин стає об'єктивно ускладненим. За таких умов держава повинна забезпечувати не лише формальне дотримання процедур, але й їх реальну здатність гарантувати безпеку дитини.

Аналіз практики взаємодії Національної поліції України зі службами у справах дітей дозволяє виокремити кілька типових проблем. По-перше, це заміщення повноцінної оцінки ризиків формальним спільним виходом або поверхневим збором пояснень. По-друге, це недотримання спеціальних гарантій отримання інформації від дитини, зокрема проведення бесіди без належних безпечних умов, без залучення психолога або у присутності особи, яка потенційно може бути кривдником. По-третє, це залежність початку реагування від належного інформаційного імпульсу, що за відсутності чіткої внутрішньої комунікації між органами може призводити до фактичного ненастання міжвідомчої взаємодії.

Не менш істотними є проблеми діяльності органів опіки та піклування і служб у справах дітей. У судовій практиці простежуються випадки, коли ці суб'єкти або самоусуваються від реагування, посилаючись на компетенцію інших органів, або формально ініціюють процедуру, однак не забезпечують її функціонального призначення. Особливо показовими є спори щодо визначення місця проживання дитини, участі одного з батьків у її вихованні, оцінки умов проживання та реагування на інформацію про потенційну загрозу життю чи здоров'ю дитини. У таких ситуаціях міжсуб'єктна взаємодія повинна бути спрямована не лише на підготовку окремого висновку чи формальне проведення засідання комісії, а на реальне, всебічне й обґрунтоване з'ясування обставин, що мають значення для захисту прав дитини.

Проблематика участі прокуратури у відповідних правовідносинах засвідчує ще один вимір міжсуб'єктної взаємодії – компенсаторний. У випадках, коли спеціально уповноважені органи не здійснюють або неналежно здійснюють захист прав та інтересів дітей, прокурорське представництво може виступати додатковим засобом захисту публічного інтересу у сфері охорони дитинства. Водночас межі такого представництва

потребують особливо обережного визначення, оскільки у справах щодо домашнього насильства за участю дітей часто поєднуються публічний інтерес держави, приватний інтерес конкретної дитини та процесуальна роль органів, уповноважених на захист її прав.

Отже, адміністративно-правові проблеми міжсуб'єктної взаємодії у механізмах реагування на випадки домашнього насильства за участю дітей в умовах збройної агресії мають комплексний характер. Вони охоплюють не лише недоліки координації між окремими органами, а й глибші проблеми процедурної визначеності, доказування, інформаційного обміну, розмежування компетенції та реального забезпечення найкращих інтересів дитини. У зв'язку з цим удосконалення відповідного механізму має здійснюватися шляхом посилення обов'язковості міжвідомчого інформування, чіткого визначення алгоритмів оцінки рівня безпеки дитини, уніфікації підходів до реагування на інформаційні сигнали про можливе насильство, а також забезпечення персоніфікованої відповідальності уповноважених суб'єктів за неналежне виконання покладених на них функцій.

Таким чином, ефективний захист прав дитини в умовах збройної агресії потребує переходу від формальної моделі міжсуб'єктної взаємодії до функціональної, у межах якої кожен суб'єкт не лише виконує окрему процедурну дію, але й діє як елемент єдиного механізму захисту дитини. Саме такий підхід дає змогу забезпечити своєчасне реагування на випадки домашнього насильства, мінімізувати ризики повторної травматизації дитини та гарантувати реальне, а не декларативне дотримання принципу найкращих інтересів дитини.

Анотація

Автором досліджено адміністративно-правові проблеми міжсуб'єктної взаємодії у механізмах реагування на випадки домашнього насильства за участю дітей в умовах збройної агресії. Розкрито сутність та значення взаємодії між Національною поліцією України, службами у справах дітей, органами опіки та піклування, органами прокуратури та іншими суб'єктами системи захисту прав дитини. На підставі аналізу законодавства та судової практики здійснено систематизацію найбільш поширених проблем реалізації відповідних механізмів. Встановлено, що типовими недоліками є формальний характер взаємодії, неналежний обмін інформацією між суб'єктами, помилки під час оцінки рівня безпеки дитини, порушення спеціальних гарантій її опитування, а також невизначеність компетенції

окремих органів. Окрему увагу приділено проблемам взаємодії Національної поліції зі службами у справах дітей, діяльності органів опіки та піклування, а також особливостям реалізації представницьких повноважень прокуратури у справах, пов'язаних із захистом прав дітей. Обґрунтовано, що в умовах воєнного стану недоліки міжсуб'єктної взаємодії істотно знижують ефективність механізмів захисту дітей та можуть призводити до несвоєчасного реагування на випадки домашнього насильства. Зроблено висновок про необхідність удосконалення процедур міжвідомчого інформування, координації діяльності уповноважених суб'єктів та забезпечення реального дотримання принципу найкращих інтересів дитини. Підкреслено, що ефективний захист прав дитини в умовах збройної агресії потребує функціонування цілісної системи взаємодії між усіма суб'єктами, залученими до запобігання та протидії домашньому насильству.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
2. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41. 42. Ст. 492
3. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
4. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання насильству та унеможливлення жорстокого поводження з дітьми : Закон України від 06.06.2024 № 3792-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2024. № 40. Ст. 25.
6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами : Закон України від 22.05.2024 № 3733-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2024. № 31. Ст. 232.
7. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 6. Ст. 147.
8. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.
9. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 2–3. Ст. 12.
10. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 5. Ст. 35.

11. Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585.
12. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 658.
13. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044.
14. Про затвердження Положення про інформаційно-комунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України»: Наказ МВС України від 03.08.2017 № 676.
15. Про затвердження Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства : Наказ Мінсоцполітики України, МВС України від 13.03.2019 № 369/180.
16. Державні санітарні правила та норми «Гігієнічні вимоги щодо облаштування і утримання кладовищ в населених пунктах України» : ДСанПіН 2.2.2.028-99 : затв. постановою Голов. держ. санітар. лікаря України від 01.07.1999 № 28.
17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 липня 2025 року у справі № 200/4863/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/129043382
18. Постанова Вільногірського міського суду Дніпропетровської області від 03 грудня 2025 року у справі № 174/1461/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/132315351.
19. Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 26 травня 2025 року у справі № 752/11172/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/127688547
20. Постанова Кобеляцького районного суду Полтавської області від 13 серпня 2025 року у справі № 532/1928/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/129694113
21. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 20 березня 2025 року у справі № 400/9131/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/126030899
22. Постанова П`ятого апеляційного адміністративного суду у складі колегії судді від 04 червня 2025 року у справі № 400/7807/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/127880860
23. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 24 лютого 2026 року у справі № 400/8592/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/134361875
24. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 09 жовтня 2025 року у справі № 200/4863/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/130904457
25. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 11 жовтня 2023 року у справі № 200/17137/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/114095636

26. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 19 червня 2025 року у справі № 360/1296/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/128257957
27. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 16 квітня 2026 року у справі № 120/15708/25. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/135736142
28. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 01 квітня 2026 року у справі № 200/643/26. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/135362456
29. Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 04 лютого 2025 року у справі № 400/7807/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/124914003