

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.51>

О. І. Золотарьова

аспірант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЦЕДУР ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Актуальність статті полягає в тому, що питання протидії та запобігання домашньому насильству, на жаль, набуває все більшої актуальності, а від цього явище страждають мільйони людей щороку. А відтак, з огляду на свою значимість та складність, сфера профілактики та боротьби з домашнім насильством вимагає налагодженої та ефективної роботи адміністративно-правового механізму. Важливим елементом такого механізму нормативні рішення, які визнають алгоритм дій у разі виявлення фактів насильства, забезпечення правового захисту потерпілих, а також взаємодію між відповідальними органами. Розробка таких рішень потребує дотримання як процедурних стандартів, так і принципів результативності та дотримання прав людини. Мета статті полягає у наданні характеристики процедурам прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виокремлено та охарактеризовано ключові процедури прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Наголошено, що відповідні процедури є важливим елементом забезпечення прав людини та гарантування безпеки постраждалих, вони повинні відповідати принципам законності, своєчасності, прозорості та пропорційності. Своєчасність реагування є критично важливим у забезпеченні безпеки постраждалих, адже оперативні дії дозволяють мінімізувати ризики повторних інцидентів. Водночас прозорість процедур забезпечує зрозумілість процесів для всіх зацікавлених сторін, а доступ до інформації сприяє формуванню довіри до органів влади. Пропорційність заходів забезпечує санкції, що відповідають тяжкості порушень, а прийняті рішення є обґрунтованими та адекватними. Зроблено висновок, що процедури прийняття адміністративних актів у сфері протидії домашньому насильству є важливим елементом забезпечення прав людини та гарантування безпеки постраждалих, вони повинні відповідати принципам законності, своєчасності, прозорості та пропорційності. Досягнення ефективності цих процедур потребує постійного вдосконалення правового регулювання, підвищення рівня професіоналізму органів, які їх реалізують, а також активної міжвідомчої взаємодії. Важливу роль відіграє також інформування та підтримка постраждалих осіб, що дозволяє забезпечити реалізацію прав та захист від насильства, а також створити умови для швидкої реакції та ефективної превенції таких випадків.

Ключові слова: процедури, адміністративні акти, запобігання, протидія, домашнє насильство.

Актуальність теми. Сьогодні питання протидії та запобігання домашньому насильству, на жаль, набуває все більшої актуальності, а від цього явище страждають мільйони людей щороку. А відтак, з огляду на свою значимість та складність, сфера профілактики та боротьби з домашнім насильством вимагає налагодженої та ефективної роботи адміністративно-пра-

вового механізму. Важливим елементом такого механізму нормативні рішення, які визнають алгоритм дій у разі виявлення фактів насильства, забезпечення правового захисту потерпілих, а також взаємодію між відповідальними органами. Розробка таких рішень потребує дотримання як процедурних стандартів, так і принципів результативності та дотримання прав людини [1].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені застосуванню окремих інструментів запобігання та протидії домашньому насильству, у своїх наукових працях розглядали: К.С. Бельський, А.Б. Блага, А.І. Денисова, О.С. Дмитращук, С.Я. Лихова, І.Ф. Літвінова, С.І. Мельник, К.Ю. Оболенська, Ю.А. Тихомиров та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим залишається питання процедур прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству

Саме тому метою статті є: надати характеристику процедурам прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, перш за все, необхідно звернути увагу, що тривалий час відбувалися наукові суперечки, щодо належного дотримання та оформлення процедури прийняття нормативно-правових актів в Україні, а основна увага приділялася необхідності створення Адміністративно-процедурного кодексу України, оскільки аспекти прийняття адміністративних актів регламентувалися численними нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Так, наразі, питання частково вирішено завдяки ухваленню Закону України «Про адміністративну процедуру», який вступив в дію 15 грудня 2023 року.

Також, даний закон визначає структуру прийняття адміністративних документів серед яких - верховенство права, законність, рівність перед законом, обґрунтованість, неупередженість та пропорційність. Іншими словами, адміністративний акт ухвалюється посадовою особою, уповноваженою, приймати такі рішення відповідно до закону або внутрішніх документів адміністративного органу, а недотримання вимог, які висуваються до посадової особи, уповноваженою розглядати та приймати рішення у справі, може бути підставою для визнання такого акту незаконним. Громадяни мають право подати звернення до адміністративного органу з вимогою ухвалення адміністративного акту, водночас адміністративний орган

несе відповідальність за акти, прийняті в автоматичному режимі. Зміст та форма адміністративного акта мають відповідати вимогам, закріпленими у розділі п'ятої частини цього закону. Порядок набуття чинності та припинення дії адміністративного акта визначається положенням другого розділу п'ятої частини, а передбачених законодавством випадках особа має право оскаржити такий акт відповідно до встановленої процедури [2].

Загалом, для початку процедури необхідно, щоб особа проявила ініціативу, прийнявши рішення звернутися із заявою до Національної поліції України. У положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено, що стадії ініціювання провадження та його початок розглядаються як окремі етапи. Такий підхід зумовлений тим, що розгляд справи може розпочинатися як за заявою постраждалої особи, так і ініціативою Національної поліції України, якщо для цього існують обґрунтовані підстави, що свідчать про вчинення правопорушення [2].

Відповідно до чинного законодавства, поліцейські мають повноваження здійснювати заходи щодо запобігання та протидії домашньому насильству, мають обов'язок формувати матеріали за фактами таких правопорушень та інформувати про це керівників відповідних підрозділів поліції, це необхідно для постановки правопорушника на профілактичний облік із наданням та оформленням відповідних матеріалів. Взяття кривдника на профілактичний облік відбувається з моменту виявлення факту вчинення ним домашнього насильства, після чого, працівниками поліції протягом року, проводяться заходи індивідуальної профілактики стосовно кривдників [3].

Відповідно, ухвалення адміністративного акту про постановку на профілактичний облік вимагає наявності таких підстав: складення адміністративного протоколу за порушення, передбачене статтею 173-2 КУпАП; винесення термінового заборонного припису уповноваженим працівником поліції; отримання інформації про обмежувальний припис, виданий судом стосовно кривдника; судові рішення щодо адміністративного стягнення за правопорушення, передба-

чене статтею 173-2 КУпАП; відкриття кримінального провадження щодо кривдника через вчинення домашнього насильства; отримання інформації про звільнення з установи виконання покарань особи, засудженої за домашнє насильство. На вказаному етапі працівники перевіряють відповідність своїх дій предметній та територіальній компетенції для ухвалення відповідного рішення [4]. Подібний захід застосовується також при постановці дітей на профілактичний облік, відповідно до наказу МВС України від 19 грудня 2017 року № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» [5].

Отже, складання протоколу про адміністративне правопорушення можна розглядати як двозначний процес з точки зору юридичної природи. З одного боку, це є самостійна процедура ухвалення адміністративних актів, що реалізується, зокрема, у межах превентивної діяльності Національної поліції України. Хоча згадана нами процедура тісно пов'язана з припиненням адміністративних правопорушень, яка спрямована на те, щоб через примусові механізми спонукати порушника до відмови від подальших протиправних дій. Тому, іншого боку, протокол виконує роль інструменту забезпечення правопорядку, метою якого є відновлення порушеного законного порядку, відокремленого від превентивних заходів [6].

Розглядаючи заявний тип процедури прийняття адміністративних актів, варто зазначити, що форма і порядок подання заяви від індивідуальної особи регламентуються статтями 40–45 Закону України «Про адміністративну процедуру». У випадках, коли законом передбачено обов'язкову форму електронної заяви, до неї висуваються вимоги, встановлені Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [7].

Підготовка адміністративної справи до розгляду та ухвалення рішення є ключовою стадією, яка забезпечує необхідні передумови для належного і всебічного розгляду справи по суті та прийняття відповідного адміністративного акту. Саме на цьому етапі визначаються основи для

подальшого розвитку процедури. У процесі підготовки справи до розгляду Національна поліція України, крім випадків, що потребують негайного вирішення, має оцінити наявність та достатність матеріалів у справі [8].

Різні інструкції та нормативно-правові акти, що регулюють превентивну діяльність поліції, встановлюють також терміни для підготовки адміністративної справи перед прийняттям рішення. Наприклад, згідно з «Порядком взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України» [9], перевірка та формування матеріалів за фактом домашнього насильства мають бути виконані протягом 24 годин. Для підготовки рішення щодо взяття дитини на профілактичний облік передбачено термін у три доби.

Працівники поліції, які здійснюють профілактичну діяльність, можуть виконувати наступні додаткові кроки: запитувати необхідні документи та інформацію у відповідних органів влади чи установ, які належать до його компетенції; залучати учасника провадження, інформуючи про правові підстави початку провадження та можливі наслідки прийняття адміністративного акта; повідомляти зацікавленим особам про початок провадження та їхні права на участь у ньому; інформувати учасників про порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права і обов'язки; надавати можливість подавати документи, клопотання, пояснення та зауваження, а також доводити обставини, що мають значення для справи; вирішувати питання про залучення осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи, огляду місця події чи речей, організації слухань; виконувати інші передбачені законом обов'язки в рамках адміністративного провадження [10].

На стадії розгляду адміністративного провадження та прийняття рішення, зокрема, працівник поліції, здійснює ретельний аналіз усіх важливих обставин провадження, також, здійснюється вивчення необхідної інформації, збір доказів, встановлення обставин події та

визначення відповідних заходів, які слід реалізувати, на основі отриманих даних виноситься обґрунтоване та законне рішення [8].

Зокрема, у низці нормативно-правових актів прямо зазначено, що рішення у провадженні приймає керівник відповідного уповноваженого підрозділу поліції, а саме постановка на профілактичний облік. На цьому етапі також може бути занесена інформація про ухвалене рішення до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України [11].

У наказі Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 року № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України», не вказано право оскаржити рішення щодо постановки на профілактичний облік. Водночас, хоча це рішення не позбавляє особу на оскарження такого рішення в суді, на нашу думку, доцільно закріпити зазначене право безпосередньо в нормативно-правових актах для створення більш чіткої правової основи [6].

У процесі реагування на домашнє насильство важливим етапом є виявлення самого факту інциденту, що може відбуватися різними засобами: через безпосереднє звернення постраждалої особи до відповідних органів, повідомлення третіх осіб (родичами, сусідами, свідками), або завдяки фіксації таких фактів працівниками правоохоронних органів [12]. На вказаному етапі ключовою завданням є забезпечення повної конфіденційності, аби уникнути небажаного розголосу, який може викликати додатковий стрес у постраждалої. Особливо важливо на цьому етапі уникати повторного травмування жертви під час з'ясування обставин провадження.

В подальшому, результати проведених перевірок та здобу необхідної інформації, координацію всіх залучених служб формують цілісні висновки про наявну ситуацію та надає можливість для пошуку необхідних рішень та невідкладних заходів, щодо припинення домашнього насильства [13, с.58-75].

Так, на підставі зібраних та ретельно проаналізованих даних розробляється

проект документа, який передбачає різноманітні заходи реагування на ситуацію домашнього насильства, наприклад, у разі необхідності термінового заборонного припису поліція встановлює обмеження для кривдника. До таких обмежень належать заборона на фізичний чи інший контакт із постраждалою особою, обмеження щодо наближення до неї на певну відстань або вимога негайного залишення місця спільного проживання. Такі заходи, які впроваджуються відповідними службами, спрямовані на запобігання повторному насильству та забезпечення безпеки постраждалої [14].

Разом із цим, уповноважений орган, аналізуючи зібрані докази, приймає адміністративний акт, який має відповідати чинним законодавчим нормам. Важливим є дотримання принципів необхідності й пропорційності, особливо коли застосовуються термінові заходи. Основний акцент здійснюється на забезпеченні безпеки особи, яка постраждала від насильства, навіть якщо це вимагає значних обмежень для кривдника, прийняття рішення передбачає повну відповідальність за його законність і правомірність [15].

Після ухвалення адміністративного акта здійснюється його негайне доведення до відома усіх зацікавлених сторін, яких це стосується. Вподальшому, інформування кривдника та постраждалої особи може відбуватися через вручення письмової копії документа, усне сповіщення на місці процедури або шляхом використання сучасних електронних засобів комунікації, таких як електронна пошта або мобільні додатки.

Також, уповноважений орган забезпечує роз'яснення постраждалій особі змісту ухваленого рішення, її прав і можливостей для подальших дій, включно з процедурами оскарження, інформація подається зрозуміло та доступно, що знижує ризик непорозумінь. Кривдника, в свою чергу, отримує інформацію про юридичні наслідки невиконання встановлених обмежень, включно з адміністративною або кримінальною відповідальністю [8]. Таким чином, процес ухвалення, оформлення і доведення адміністративного акту

охоплює кілька етапів та спрямований на захист прав постраждалої особи та забезпечення її безпеки.

Останній етап передбачає систематичний моніторинг виконання умов, викладених у прийнятому адміністративному акті. Зокрема, працівники поліції здійснюють контроль за обмеженнями, які встановлені щодо кривдника, таких як заборона на контакт із постраждалою особою або перебування в межах спільного місця проживання [5]. Так, у разі виявлення фактів недотримання положень припису уповноважені органи оперативно вживають відповідних заходів, до них можуть належати застосування адміністративних санкцій, що передбачають штрафи або обмеження волі, а в окремих випадках – притягнення до кримінальної відповідальності. Перераховані дії спрямовані на запобігання повторному насильству та забезпечення належного захисту постраждалої сторони.

Своєчасність реагування є критично важливим у забезпеченні безпеки постраждалих, адже оперативні дії дозволяють мінімізувати ризики повторних інцидентів. Водночас прозорість процедур забезпечує зрозумілість процесів для всіх зацікавлених сторін, а доступ до інформації сприяє формуванню довіри до органів влади. Пропорційність заходів забезпечує санкції, що відповідають тяжкості порушень, а прийняті рішення є обґрунтованими та адекватними.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дає змогу дійти до висновку, що процедура прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству включає кілька важливих етапів:

- першим етапом є фіксація факту насильства, а саме: виявлення порушень прав постраждалих осіб може здійснюватися як самими потерпілими, так і іншими громадянами чи органами влади. Важливою частиною є забезпечення конфіденційності інформації, що допомагає уникнути повторної віктимізації та зберегти безпеку постраждалих, як правило, про такі випадки можуть повідомляти поліцію, соціальні служби, медичні установи або ж безпосередньо особа, що зазнала насильства. Важливо, щоб одразу після повідом-

лення проводилось первинне оцінювання обставин і визначення рівня ризику для постраждалих.

- другим етапом є збір доказів для підтвердження фактів насильства, можуть бути свідчення потерпілої особи, медичні висновки, показання свідків або результати психологічних експертиз. Важливо, щоб усі докази були зібрані згідно з вимогами законодавства, адже на підставі цих даних приймається подальше рішення щодо захисту потерпілих та притягнення кривдника до відповідальності. Важливим аспектом є також визначення тяжкості насильства та можливих наслідків для здоров'я постраждалої особи.

Отже, процедури прийняття адміністративних актів у сфері протидії домашньому насильству є важливим елементом забезпечення прав людини та гарантування безпеки постраждалих, вони повинні відповідати принципам законності, своєчасності, прозорості та пропорційності. Досягнення ефективності цих процедур потребує постійного вдосконалення правового регулювання, підвищення рівня професіоналізму органів, які їх реалізують, а також активної міжвідомчої взаємодії. Важливу роль відіграє також інформування та підтримка постраждалих осіб, що дозволяє забезпечити реалізацію прав та захист від насильства, а також створити умови для швидкої реакції та ефективної превенції таких випадків.

Список використаної літератури:

1. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 №119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
3. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ «Про затвердження Інструкції щодо порядку реагування на випадки домашнього насильства» від 1 серпня 2020 року № 650. Київ: МВС України, 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
4. Гончарук О. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Київ:

- Видавничий дім «Київська наука», 2020. 250 с.
5. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19 грудня 2017 року № 1044. Київ: МВС України, 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
 6. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ від 7 листопада 2015 року № 1376 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції». Київ: МВС України, 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text>
 7. Про електронні документи та електронний документообіг. Верховна Рада України; Закон України прийнятий 5 липня 2012 року, № 849-VI. Київ: Верховна Рада України, 2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
 8. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильства стосовно жінок і домашнього насильства та боротьбу з цими явищами. Закон України від 20.06.2022 № 2319-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2319-20#Text>
 9. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 8 лютого 2020 року № 56 «Про затвердження Порядку накладення тимчасових обмежень на доступ агресора до місця проживання жертви». – Київ, 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0102-19#Text>
 10. Про національну поліцію» Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII.
 11. Міністерство внутрішніх справ. Наказ від 04.09.2023 № 731 «Про внесення змін до Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «Єдиний облік» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1653-23#Text>
 12. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ від 27 квітня 2020 року № 357 «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20#Text>
 13. Гришина О.В. Сучасні підходи до реагування поліції на випадки домашнього насильства. Київ : Алерта, 2020. С. 58–75
 14. Про запобігання та протидію домашньому насильству Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII
 15. Тимчасові обмеження як інструмент захисту жертв домашнього насильства: аналіз і практичні аспекти. Харків, 2021. 187 с.

Zolotarova O. I. To the characteristics of procedures for adopting administrative acts in the field of preventing and combating domestic violence

The relevance of the article lies in the fact that the issue of combating and preventing domestic violence, unfortunately, is becoming increasingly relevant, and millions of people suffer from this phenomenon every year. Therefore, given its significance and complexity, the sphere of prevention and combating domestic violence requires well-established and effective work of the administrative and legal mechanism. An important element of such a mechanism are regulatory decisions that recognize the algorithm of actions in the event of detecting facts of violence, ensuring legal protection of victims, as well as interaction between responsible bodies. The development of such decisions requires compliance with both procedural standards and the principles of effectiveness and respect for human rights. The purpose of the article is to characterize the procedures for adopting administrative acts in the field of preventing and combating domestic violence. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, identifies and characterizes the key procedures for adopting administrative acts in the field of preventing and combating domestic violence. It is emphasized that the relevant procedures are an important element of ensuring human rights and guaranteeing the safety of victims, they must comply with the principles of legality, timeliness, transparency and proportionality. Timeliness of response is critically important in ensuring the safety of victims, as prompt action minimizes the risks of repeated incidents. At the same time, transparency of procedures ensures that processes are understandable for all stakeholders, and access to information contributes to the formation of trust in the authorities. Proportionality of measures ensures that sanctions are commensurate with the severity of violations, and the decisions taken

are justified and adequate. It is concluded that the procedures for adopting administrative acts in the field of combating domestic violence are an important element of ensuring human rights and guaranteeing the safety of victims; they must comply with the principles of legality, timeliness, transparency and proportionality. Achieving the effectiveness of these procedures requires constant improvement of legal regulation, increasing the level of professionalism of the bodies implementing them, as well as active interagency cooperation. Informing and supporting victims also plays an important role, which allows ensuring the realization of rights and protection from violence, as well as creating conditions for a rapid response and effective prevention of such cases.

Key words: *procedures, administrative acts, prevention, counteraction, domestic violence.*