

Бернгард ШЛОЕР, Роман МЕЛЬНИК, Олексій ПРОНЕВИЧ

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник



ЮРИНКОН ІНТЕР
Київ-2025

УДК 34:351.74](477)(075.8)
Ш69

Шлоер Б., Мельник Р., Проневич О.

Ш69 **Поліцейське право України:** підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 628 с.

ISBN 978-966-667-864-8

Цей підручник є першим навчальним доробком з поліцейського права в незалежній Україні. Колектив авторів вирішив представити поліцейське право для юридичної освіти, оскільки Закон України «Про Національну поліцію» 2015 року заклав необхідне підґрунтя для формування поліцейського права – галузі Особливого адміністративного права України. Разом із тим, враховуючи той факт, що функціонування поліції є яскравим проявом державної влади, яку всі знають, ця галузь права ідеально підходить для юридичної освіти.

Варто звернути увагу також і на той факт, що діяльність поліції часто супроводжується обмеженням прав та свобод людини і громадянина та, відповідно, під час її реалізації слід дотримуватися вимог верховенства права й інших конституційних положень, адресованих державній владі, що також має бути опановано юристами під час їх підготовки до практичної діяльності.

Поліцейське право є важливим також для повного розуміння Загального адміністративного права: історія адміністративного права чітко показує, якою мірою інститут втручання поліції в права та свободи приватних осіб став відправною точкою для формування багатьох сучасних адміністративно-правових догм і концепцій.

УДК 34:351.74](477)(075.8)



Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого Forest Stewardship Council®

ISBN 978-966-667-864-8

© Шлоер Б., Мельник Р., Проневич О., 2025

© Юрінком Інтер, 2025

Огляд змісту

Зміст.....	4
Список основної літератури.....	17
Розділ 1 Про підручник.....	21
Розділ 2 Поліція та поліцейське право в історичній ретроспективі.....	29
Розділ 3 Генеза Закону України «Про Національну поліцію».....	49
Розділ 4 Поліція європейських країн.....	99
Розділ 5 Міжнародні документи.....	181
Розділ 6 Поліція у структурі Конституції України.....	183
Розділ 7 Система поліції.....	195
Розділ 8 Рішення Європейського Суду з прав людини	231
Розділ 9 Поняття «поліція» та «поліцейське право».....	235
Розділ 10 Завдання поліції, ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію».....	247
Розділ 11 Принципи діяльності поліції.....	291
Розділ 12 Поняття «загроза» та «небезпека» у поліцейському праві.....	311
Розділ 13 Загальні вимоги до поліцейських заходів.....	331
Розділ 14 Адресати поліцейських заходів.....	359
Розділ 15 Система правових підстав для поліцейських втручань у права і свободи.....	375
Розділ 16 Заходи поліції відповідно до процесуального законодавства... ..	403
Розділ 17 Превентивні поліцейські заходи, ст. 31 і далі Закону України «Про Національну поліцію».....	405
Розділ 18 Поліція і захист персональних даних.....	465
Розділ 19 Поліцейські заходи примусу.....	495
Розділ 20 Контроль поліції.....	513
Розділ 21 Відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок заходів поліції.....	543
Розділ 22 Витрати на поліцейські заходи і регресні вимоги.....	553
Розділ 23 Письмова контрольна робота з поліцейського права.....	559
Додатки.....	583
Алфавітно-предметний покажчик.....	590

Зміст

Огляд змісту.....	3
Зміст.....	4
Список основної літератури	17

Розділ 1. Про підручник 21

(Б. Шлоер, Р. Мельник, О. Проневич)

I. Значення Конституції для сучасного поліцейського права	22
II. Міжнародний характер поліцейського права	23
III. Виклад проблемних правових питань	25
IV. Поліцейське право та службове право поліцейських	25
V. Структура окремих розділів з погляду вирішення конкретного випадку.....	26
VI. Приклад застосування поліцейського законодавства замість питань для самоконтролю	26
VII. Візуальний виклад тексту.....	26
VIII. Подяка	27

Розділ 2. Поліція та поліцейське право в історичній ретроспективі..... 29

(Р. Мельник)

I. Камералістика як передвісник поліцейського права.....	30
II. Поліція та поліцейське право у західноєвропейській правовій науці (XVIII – XIX ст.)	33
III. Поліцейське право за часів російського царату та вплив професорів українських університетів на формування його змісту	39
IV. Поліцейське право у період національно-визвольної боротьби українського народу 1917–1921 років	44
V. Занепад поліцейського права за часів радянської окупації України.....	47

Розділ 3. Генеза Закону України «Про Національну поліцію»	49
<i>(О. Проневич)</i>	
I. Доктринально-правове обґрунтування соціальної місії поліції	51
1. Короткий історичний нарис	51
2. Три основні ознаки зарубіжної поліції	53
3. Актуальне розуміння поняття поліції в Європі	56
4. Стратегічні цілі поліції у демократичній державі	59
II. Джерела вітчизняного поліцейського права	62
1. Конституція України як джерело поліцейського права.....	62
2. Міжнародні договори України як джерела поліцейського права	63
3. Закони як джерела поліцейського права	64
4. Акти Президента України та постанови Верховної Ради України як джерела поліцейського права	66
5. Акти Кабінету Міністрів України як джерела поліцейського права.....	66
6. Акти Міністерства внутрішніх справ як джерела поліцейського права.....	67
7. Акти Національної поліції як джерела поліцейського права	69
III. Розробка і прийняття Закону України «Про Національну поліцію».....	71
1. Історія розробки проєктів законів про поліцію	72
2. Проєкт Закону України «Про Національну поліцію».....	73
3. Наукова експертиза положень законопроєкту	74
4. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України	74
IV. Загальна характеристика Закону України «Про Національну поліцію»	77
1. Основні нововведення	77
2. Проблемні норми Закону України «Про Національну поліцію»	84
3. Оцінка закону та його перспективи	86
V. Поняття «правоохоронні органи» та «органи правопорядку» у поліцейському праві	89
1. Дотеперішнє розуміння поняття.....	89
2. Власна позиція.....	91

Розділ 4. Поліція європейських країн	99
<i>(О. Проневич, Б. Шлоер)</i>	
I. Моделі управління поліцією.....	101
1. Централізоване управління поліцією	101
2. Децентралізоване управління поліцією	102
3. Комбіноване (напівцентралізоване, інтегроване, «система компромісів», помірно децентралізоване) управління поліцією....	103
4. «Показник насичення» поліції в європейських державах.....	107
II. Поліція Федеративної Республіки Німеччина	108
1. Федеральний щабель поліцейської системи ФРН	108
2. Земельний рівень поліцейської системи ФРН.....	116
3. Поліцейське право Німеччини	124
III. Поліція Французької Республіки	130
1. Історія	130
2. Національна поліція Французької Республіки (Police nationale).....	131
3. Префектура поліції Парижа	133
4. Національна жандармерія Французької Республіки (Gendarmerie nationale)	134
5. Законодавство про поліцію і жандармерію.....	137
IV. Поліція Великої Британії	139
1. Принципи поліції Великої Британії	139
2. Організація поліції у Великій Британії	140
3. Право поліції.....	144
V. Поліція Республіки Польща.....	146
1. Інституціоналізація поліції як соціально-правового інституту, уповноваженого надавати послуги у сфері публічної безпеки і порядку.....	146
2. Специфіка адміністративної правосуб'єктності Міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща.....	148
3. Поняття та основні завдання польської поліції.....	154
4. Адміністративна правосуб'єктність польської поліції	157
5. Специфіка правового статусу Головного коменданта поліції та комендантів поліції регіонального рівня.....	162

6. Організаційні засади діяльності поліції Республіки Польща.....	167
7. Висновки	180
Розділ 5. Міжнародні документи.....	181
<i>(Б. Шлоер)</i>	
Розділ 6. Поліція у структурі Конституції України	183
<i>(О. Проневич, Б. Шлоер)</i>	
I. Повноваження Верховної Ради України <i>(Б. Шлоер)</i>	185
II. Повноваження Президента України <i>(Б. Шлоер)</i>	187
III. Повноваження Кабінету Міністрів України <i>(Б. Шлоер)</i>	188
IV. Повноваження судів <i>(Б. Шлоер)</i>	189
V. Обов'язок Національної поліції дотримуватися прав і свобод, зазначених у Розділі II Конституції України <i>(О. Проневич)</i>	190
1. Безпосереднє значення Конституції для поліції.....	190
2. Вплив прав і свобод в оціночних процесах під час прийняття рішення працівниками поліції.....	190
3. Права і свободи, викладені у Конституції.....	190
VI. Обов'язок Національної поліції дотримуватися конституційних принципів <i>(О. Проневич)</i>	193
1. Принцип пропорційності.....	193
2. Принцип юридичної визначеності	193
Розділ 7. Система поліції.....	195
<i>(О. Проневич)</i>	
I. Загальна характеристика системи поліції	198
II. Система Національної поліції.....	200
III. Центральний орган управління поліції (апарат)	206
IV. Територіальні органи поліції	215
V. Перспективи удосконалення системи поліції	229

Розділ 8. Рішення Європейського суду з прав людини	231
<i>(Б. Шлоер)</i>	
Розділ 9. Поняття «поліція» та «поліцейське право»	235
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Теоретичні підходи до формулювання поняття «поліція»	237
II. Поняття «поліція»: історичний розвиток	238
III. Сучасне тлумачення поняття «поліція» в Україні	240
IV. Поняття «поліцейське право»	243
Розділ 10. Завдання поліції, ст. 2 Закону України	
«Про Національну поліцію»	
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Мета держави та значення поліції	248
II. Поняття та функції визначення завдань поліції	257
1. Поняття та функції завдань поліції	257
2. Конституційно-правові аспекти завдань поліції	259
3. Поняття «послуги»	259
4. Поняття «публічний порядок» та «публічна безпека»	262
III. Взаємодія поліції з іншими органами й установами	272
1. Співробітництво поліції з іншими національними органами влади	272
2. Співпраця української поліції на міжнародному рівні	274
3. Міжнародне відрядження поліцейських	276
IV. Співпраця поліції з населенням	278
1. Значення співпраці	278
2. Співпраця в плануванні роботи поліції та контролю	280
3. Співпраця поліції з населенням та місцевою владою «community policing»	282

Розділ 11. Принципи діяльності поліції	291
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Поняття «принцип».....	293
II. Верховенство права	295
III. Захист прав і свобод людини	296
IV. Законність.....	298
V. Відкритість і прозорість	300
VI. Політична нейтральність поліції.....	304
VII. Безперервність поліції.....	307
Розділ 12. Поняття «загроза» та «небезпека» у поліцейському праві	311
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Поняття «загроза», «небезпека» та «ризик»	313
II. Загальне поняття загрози	315
III. Окремі питання загального поняття загрози	316
IV. Кроки щодо оцінювання ймовірності	320
V. Види загрози у Законі України «Про Національну поліцію» – модифікації понять загрози.....	324
VI. Загроза, що виникла	326
VII. Підозра загрози	327
VIII. Поліцейські розсуд та загроза.....	328
Розділ 13. Загальні вимоги до поліцейських заходів	331
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Дотримання законів та Конституції України	334
II. Правова визначеність поліцейського заходу.....	335
III. Принцип можливості.....	340
IV. Пропорційність, необхідність, ефективність	343
V. Доступність поліції та обов'язок мати при собі посвідчення	349
VI. Правильне здійснення дискреційних повноважень – адміністративний розсуд.....	351

Розділ 14. Адресати поліцейських заходів	359
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Значення адресатів у поліцейському праві	361
II. Конституційний вимір та вимір з огляду прав людини	362
III. Поняття «адресат»	363
IV. Види адресатів	365
V. Законодавча дефініція поняття «адресат»	366
VI. Суб'єкти обов'язку дотримання безпеки і правопорядку	368
1. Фізична особа приватного права	368
2. Юридична особа приватного права	368
3. Юридична особа публічного права	369
4. Фізичні особи, привілейовані згідно з міжнародним правом	369
5. Обов'язок дотримання безпеки і порядку з боку парламентарів ...	370
6. Обов'язок дотримання безпеки і порядку щодо непричетних осіб	370
VII. Правонаступник адресата	371
VIII. Непричетна особа	372
IX. Вибір між багатьма адресатами	373
Розділ 15. Система правових підстав для поліцейських втручань у права і свободи	375
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Значення цього розділу	377
II. Термінологія: повноваження, захід та інші поняття	379
III. Система поліцейських заходів	382
IV. Схема: завдання, повноваження, захід	385
V. Конституційно-правовий аспект заходу	386
VI. Невизначений захід поліції – загальна клаузула	387
VII. Форми дії поліції – адміністративні акти, вказівки, реальні акти тощо	390
1. Адміністративний акт	390
2. Реальний акт	391
3. Реальні акти із застосуванням засобів інформування	392
4. Бездіяльність поліції	400

Розділ 16. Заходи поліції відповідно до процесуального законодавства	403
<i>(Б. Шлоер)</i>	
Розділ 17. Превентивні поліцейські заходи, ст. 31 і далі Закону України «Про Національну поліцію»	405
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Перевірка документів особи, ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію»	409
1. Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини	409
2. Допустимі заходи	410
3. Підстави	411
4. Адресат	413
5. Проведення примусової перевірки документів особи	413
6. Перевірка документів особи як захід, спрямований на збір даних	413
7. Аспекти пропорційності, необхідності та ефективності	413
II. Опитування особи, ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію»	415
1. Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини	415
2. Припустимі заходи	415
3. Передумова для проведення опитування особи	417
4. Адресат	418
5. Право на зупинення особи	418
III. Поверхнева перевірка, ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»	420
1. Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини	420
2. Правові наслідки – допустимі заходи	421
3. Передумови для поверхневої перевірки	421
4. Адресати	422
5. Право на затримання особи	422
6. Аспекти пропорційності та необхідності	423
7. Речові докази	423
IV. Зупинення транспортного засобу, ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію»	424

1. Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини.....	424
2. Припустимі заходи.....	424
3. Підстави для зупинення транспортного засобу.....	425
4. Аспекти пропорційності та необхідності.....	426
5. Обов'язок надавати інформацію.....	426
V. Вимога залишити місце й обмеження доступу на визначену територію, ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію».....	428
1. Допустимі заходи.....	428
2. Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини.....	428
3. Заборона перебування на певній території та заборона доступу чи обмеження доступу до певного місця.....	430
4. Підстави для вимоги залишити місце та заборони чи обмеження доступу.....	431
5. Адресати.....	432
6. Аспекти пропорційності та необхідності.....	432
7. Зіставні заходи – дублювання та розмежування заходів, проблемні випадки.....	432
8. Ч. 2 ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»: заборона руху транспорту, обмеження руху транспорту.....	434
9. Зіставні заходи – дублювання та розмежування повноважень.....	435
10. Примусове проведення заходів відповідно до ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію».....	436
VI. Обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю, ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію».....	437
1. Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини.....	437
2. Систематика ч. 1 та ч. 2 ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію».....	439
3. Затримання осіб.....	440
4. Обмеження фактичного володіння річчю.....	442
VII. Проникнення до житла чи іншого володіння особи, ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію».....	444
1. Допустимі заходи.....	444

2.	Конституційно-правовий вимір та вимір прав людини	444
3.	Підстави для проникнення до житла чи іншого володіння особи.....	446
4.	Адресати.....	447
5.	Пропорційність, необхідність, ефективність	448
6.	Проблематичні ситуації.....	448
7.	Протокол	449
VIII.	Перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ, ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію».....	450
IX.	Застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію».....	452
1.	Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини	452
2.	Допустимі заходи	454
3.	Підстави для застосування технічних приладів	456
4.	Інформація про встановлену автоматичну фототехніку	457
5.	Адресати заходів	457
6.	Пропорційність, необхідність, ефективність.....	457
X.	Поліцейське піклування, ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію».....	459
1.	Конституційно-правовий вимір і вимір прав людини	459
2.	Систематика.....	459
3.	Адресати	460
4.	Законні заходи	461
5.	Процедурні вимоги	461
6.	Необхідність і пропорційність.....	462
XI.	П. 10 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію». Перевірка дотримання обмежень, встановлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб.....	463
Розділ 18. Поліція і захист персональних даних.....		465
<i>(Б. Шлоер)</i>		
I.	Значення обробки даних у роботі поліції	468
II.	Розвиток загального права про захист персональних даних і поліцейського законодавства про захист персональних даних	469

III. Конституційно-правовий вимір.....	472
IV. Європейсько-правовий вимір.....	474
1. Європейська Конвенція про захист прав людини і Хартія основних прав Європейського Союзу (ЕКПЛ і ЄХПЛ).....	474
2. Директиви ЄС і рекомендації.....	475
V. Регулювання захисту персональних даних у Законі України «Про Національну поліцію».....	477
VI. Регулювання у галузі репресивних повноважень.....	480
VII. Використання поліцією персональних даних.....	481

Розділ 19. Поліцейські заходи примусу 495

(Б. Шлоер)

Передмова.....	497
I. Систематика регулювання поліцейського примусу.....	502
II. Кроки до застосування поліцейських засобів примусу.....	503
III. Застосування фізичної сили, ст. 44 Закону України «Про Національну поліцію».....	506
IV. Застосування спеціальних засобів, ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію».....	507
1. Систематика.....	507
2. Передумови.....	507
3. Заборонені форми застосування спеціальних засобів примусу...	508
V. Застосування вогнепальної зброї, ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію».....	509
1. Систематика.....	509
2. Передумови.....	510
3. Попередження.....	510
4. Зв'язок ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію» зі скасуванням страти.....	511

Розділ 20. Контроль поліції 513

(Б. Шлоер)

Вступне слово.....	515
I. Контроль за поліцією всередині самої поліцейської ієрархії.....	517

Зміст

1. Внутрішній контроль	517
2. Дисциплінарний контроль	519
II. Громадський контроль поліції, ст.ст. 86, 87 Закону України «Про Національну поліцію»	521
1. Система громадського контролю поліції, Розділ VIII Закону України «Про Національну поліцію»	521
2. Обов'язок поліції інформувати про свою діяльність.....	522
3. Громадський контроль	524
4. Залучення громадськості.....	525
III. Парламентський контроль поліції.....	527
IV. Контроль поліції з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	531
V. Президентський контроль поліції.....	534
VI. Судовий контроль за діяльністю поліції.....	536
1. Юрисдикція і провадження в адміністративних судах.....	536
2. Провадження за Кодексом України про адміністративні правопорушення	537
3. Юрисдикція кримінальних судів за КПКУ	537
VII. «Контролюючі впливи»	538
1. Класичні засоби масової інформації	538
2. Соціальні мережі	539
3. Право на мирні зібрання.....	540
4. Точки зору міжнародних організацій і «моральних» авторитетів	540
5. Мистецтво і культура	541
Розділ 21. Відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок заходів поліції.. 543 <i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок неправомірних заходів поліції	546
II. Відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок правомірних заходів поліції	547
III. Інші права	552

Розділ 22. Витрати на поліцейські заходи і регресні вимоги	553
<i>(Б. Шлоер)</i>	
I. Витрати на поліцейські заходи.....	554
II. Регресні вимоги поліції.....	554
III. Витрати на поліцейські заходи – огляд зарубіжних прикладів.....	555
Розділ 23. Письмова контрольна робота з поліцейського права	559
<i>(Р. Мельник, Б. Шлоер)</i>	
I. Базова схема	562
II. Особливі схеми	579
1. Скарга на поліцейський захід.....	579
2. Вимога до поліції щодо відшкодування шкоди	580
ДОДАТКИ	583
Алфавітно-предметний покажчик <i>(Б. Шлоер)</i>	590

Список основної літератури

У тексті підручника наводиться лише та частина бібліографічного опису джерел, яку позначено **жирним шрифтом**. Повний опис джерел знаходиться нижче.

Адміністративна (поліцейська) діяльність: Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (загальна частина) / авт. кол.: Ю. І. Римаренко, Є. М. Моїсеєв, В. І. Олефір — керівники. Київ: КНТ, 2008. 816 с.

Адміністративна діяльність поліції: Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Бандурки — МВС, Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017 (доступно в Інтернеті).

Велика українська юридична енциклопедія: Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Національна академія правових наук України, Інститут держава і права імені В. М. Корецького НАН України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Київ, 2020. Т. 5: Адміністративне право. 959 с.

Довідник: Довідник поліцейського. Міністерство внутрішніх справ, Національна академія внутрішніх справ / авт.-упоряд.: С. С. Чернявський, М. С. Левченко. Київ, 2018. 348 с.

Коментар до Закону України «Про Національну поліцію» 1: Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / кол. авт.; кер. авт. кол. д. ю. н., доц. Т. П. Мінка. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с. (доступно в Інтернеті).

Коментар до Закону України «Про Національну поліцію» 2: Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. Б. Сокурєнка. Харків, 2016. 406 с. (доступно в Інтернеті).

Коментар до Закону України «Про Національну поліцію» 3: Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент., станом на 7 вересня 2018 р. / за заг. ред. С. С. Чернявського. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2018. 680 с.

- Коментар до Закону України «Про Національну поліцію» 4:** Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. комент. / заг. ред.: С. В. Пешкова. 2-ге вид. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 290 с.
- Конституційне право України:** підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 590 с.
- Конституція України: коментар:** Конституція України: наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і доп. Харків: Право, 2011. 1128 с.
- Мельник, питаннях:** Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 308 с.
- Міжнародна поліцейська енциклопедія:** Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшушенко. Київ: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. Т. 1. 1232 с. Т. 2. 1223 с.
- Підручник «Загальне адміністративне право», 2023:** Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Гельветика, 2022. 687 с.
- Проневич О. С.** Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Харків, 2011. 508 с.
- Скакун:** Теорія права і держави: підручник / Скакун О. Ф. Київ: Вид-во «Алтера», 2017. 528 с.
- Статус поліції:** Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. Київ: Москаленко О. М., 2013. 588 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/status-politsiyi-mizhnarodni-standarty-iz-arubizhne-zakonodavstvo/> (дата звернення: 11.06.2024).
- Федоренко:** Федоренко В. Л. Конституційне право України. Київ: Ліра-К, 2016. 615 с.
- Юридична енциклопедія:** у 6 т. / гол. редкол. Ю. С. Шемшушенко. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998.

Список основної літератури

- Циппеліус** Райнгольд. Методика правозастосування / Райнгольд Циппеліус / уряд. Б. Шлоер; пер. Р. Корнута. Київ: Юстініан, 2016. 191 с.
- Drews/Wacke/Vogel/Martens:** Drews B., Wacke G., Vogel K., Martens W., Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln, 1986. 747 S.
- Handbuch des Polizeirechts:** Handbuch des Polizeirechts, Hrsg. Denninger E., Rachor F., 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 2012. 1538 S.
- Ius Publicum Europäum:** Handbuch Ius Publicum Europäum, Hrsg. Armin von Bogdany, Sabino Cassese, Peter M. Huber, Verlag C. F. Müller, Heidelberg 2010. Bände I–VI.
- Schmidbauer/Steiner:** Schmidbauer W., Steiner U. Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, Kommentar, 5. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2020. 1212 S.

Розділ 1

Про підручник

(Б. Шлоер, Р. Мельник, О. Проневич)

- I. Значення Конституції для сучасного поліцейського права
- II. Міжнародний характер поліцейського права
- III. Виклад проблемних правових питань
- IV. Поліцейське право та службове право поліцейських
- V. Структура окремих розділів з погляду вирішення конкретного випадку
- VI. Приклад застосування поліцейського законодавства замість питань для самоконтролю
- VII. Візуальний виклад тексту
- VIII. Подяка

Цей підручник є першим навчальним доробком з поліцейського права в незалежній Україні. Колектив авторів вирішив представити поліцейське право для юридичної освіти, оскільки Закон України «Про Національну поліцію» 2015 року заклав необхідне підґрунтя для формування поліцейського права – галузі Особливого адміністративного права України. Разом із тим, враховуючи той факт, що функціонування поліції є яскравим проявом державної влади, яку всі знають, ця галузь права ідеально підходить для юридичної освіти. Варто звернути увагу також і на той факт, що діяльність поліції часто супроводжується обмеженням прав та свобод людини і громадянина та, відповідно, під час її реалізації слід дотримуватися вимог верховенства права й інших конституційних положень, адресованих державній владі, що також має бути опановано юристами під час їх підготовки до практичної діяльності. Поліцейське право є важливим також для повного розуміння Загального адміністративного права: історія адміністративного права чітко показує, якою мірою інститут втручання поліції в права та свободи приватних осіб став відправною точкою для формування багатьох сучасних адміністративно-правових догм і концепцій.

I. Значення Конституції для сучасного поліцейського права

Поліція є частиною інституту державної влади, яка, маючи монополію на застосування примусу, як ніхто інший (крім спеціальних служб), у межах законодавства має право втручатися у права і свободи людей та громадян. Разом з цим поліція також є важливим державним органом, який захищає людей і громадян, тобто гарантує їхні конституційні права.

Як відомо, на всі державні органи поширюється обов'язок, який випливає з ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до яких вони «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені

Конституцією та законами України». Отже, Конституції України (та ЄКПЛ¹) необхідно дотримуватися, а щодо заходів поліції – це особливо підкреслено у ст.ст. 3, 6, 7, 8, 29, 64 Закону України «Про Національну поліцію».

Проте специфіка роботи поліції впливає на формування особливого правового регулювання в цій сфері. Так, дуже часто працівник поліції для забезпечення оперативного реагування на відповідну ситуацію чи подію змушений приймати рішення в умовах обмеженого інформування (неповної інформації). Поліцейське право та догматика поліцейського права, а також суб'єкти, що контролюють діяльність поліції, повинні враховувати цю особливість. У цій частині важливо підкреслити, що подібний підхід до правового регулювання діяльності поліції є обґрунтованим, оскільки без цього неможливо забезпечити гарантію того, що захист громадян і людей може бути належним чином реалізований: адже йдеться про захист від неправомірного втручання поліції й одночасно про захист громадян і людей поліцією². Тільки таке поліцейське право може гарантувати високу репутацію та легітимність дій (рішень) поліції.

II. Міжнародний характер поліцейського права

Незважаючи на те, що поліцейське право завжди розглядали переважно з позиції національного правопорядку, сьогодня ситуація поступово змінюється і на цьому робиться наголос у літературі³. Поліції різних країн активно співпрацюють одна з одною на міжнародному рівні, обмінюються даними, а численні міжнародні угоди⁴ регулюють транскордонну та міжнародну діяльність органів правопорядку. У Європі таке співробітництво є особливо тісним, див. ст. 87 Угоди про функціонування ЄС⁵.

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 11.10.2023).

² Schmidbauer/Steiner. S. V.

³ Наприклад: Schmidbauer/Steiner, S. VII; *Handbuch des Polizeirechts*, S. V.

⁴ Список міжнародних угод, укладених Україною, див. у розділі 5.

⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 – Tables of equivalences. Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. (дата звернення: 11.10.2023).



Інший аспект є менш відомим: розвиток національного законодавства і вплив на нього правового порядку інших держав. У багатьох країнах світу при прийнятті рішень або ухваленні законів часто зважають на зарубіжне право, про що свідчить, наприклад, історія права європейських держав⁶. За подібною схемою розвивалося й українське законодавство про поліцію, до якого було введено зарубіжні практики⁷. У зв'язку з цим виникає питання: чи необхідно під час тлумачення національного поліцейського права зважати на зарубіжний досвід?

Міжнародне приватне та податкове право передбачають інший інструмент: «гармонізацію рішень». Гармонізація рішень спрямована на однакове тлумачення юридичної термінології в національній правовій системі та правовій системі іншої країни, з якою Україна має правові відносини, для того, щоб правова система цієї іншої держави могла визнати юридичне тлумачення того чи іншого терміна. Але треба підкреслювати: гармонізація рішень **не** є обов'язком. Вона застосовується в міжнародно-правових договорах⁸. У сфері національної поліції – у двосторонніх міжнародних угодах⁹, і схоже відношення існує у положеннях про транскордонний обмін персональними даними в національному поліцейському законодавстві окремих країн¹⁰. Важливими прикладами є поняття «публічна безпека» та «публічний порядок», які відіграють ключову роль у таких документах. У зв'язку з практикою гармонізації права говорять про денационалізацію адміністративного права¹¹ і часто можна почути фразу про те, що «повне наближення українського права до європейських стандартів – це лише питання часу».

⁶ **ius publicum europäum**, том III, S. 450 і далі; Wolff H. J., Bachof O., Stober R., Kluth W. *Verwaltungsrecht*: Band I, 13. Auflage. Verlag C. H. Beck München 2017, 1004 s. S. 11 і далі.

⁷ Наприклад: Антологія української юридичної думки: у 6 т. / за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична книга, 2003. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. С. 83 і далі (Шпилевський М. М.), 356 і далі (Шеймін П. М.), 389 і далі (Цитович М. М.); Радишевська О. Р. Європеїзація адміністративного права України: питання теорії та практики. 520 с.

⁸ Vogel, K., Lehner, M., *Doppelbesteuerungsabkommen*, 6. Aufl., C.H. Beck, München 2015, Grundlagen, Rdnrn. 114; Kropholler, J., *Internationales Einheitsrecht*, Mohr, Tübingen 1974, S. 36; див. також: рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2021 № 6-р(II)/2021, мот. част. 2.2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-21#Text>. (дата звернення: 11.08.2024).

⁹ Приклад: Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Державним міністерством внутрішніх справ Баварії про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності на 2013–2015 роки. Ст. 3. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276_087. (дата звернення: 11.10.2023).

¹⁰ Наприклад: Баварія та Україна: ст.ст. 41, 42 Закону про завдання і повноваження Баварської державної поліції, див. **Статус поліції** с. 79 та ст. 25 ч. 2. п. 4, 27 ч. 1 Закону про Національну поліцію у зв'язку зі ст. 29 Закону про захист персональних даних; див. розділ 18 цього підручника.

¹¹ Wolff, H., Bachof, O., Stober, R., Kluth, W., *Verwaltungsrecht*, Band 1, 13. Aufl., C. H. Beck, München 2017, 1004 S. C. 11 і далі; **ius publicum europäum**, том I, S. V; том III, S. 450 і далі.

У цьому підручнику для порівняльних цілей аналізується німецьке¹² та іноді французьке поліцейське законодавство. Це пояснюється тим, що законодавство обох країн вважається, у певному розумінні, зразковим, а тому є прикладом для української юриспруденції та українського законодавства у сфері поліції¹³.

III. Виклад проблемних правових питань

Закон України «Про Національну поліцію» є новим, а тому часто неможливо послатися на вже існуючі догматичні напрацювання, через що авторам цього підручника довелося для багатьох проблем розробити нові юридично обґрунтовані рішення. Однак у цьому підручнику не просто подано готові висновки, а й описано процес мислення, що зумовив ці рішення. Такий виклад матеріалу пояснюється тим, що читачі мають самі критично оцінювати аргументи і таким чином навчитися формулювати власну обґрунтовану позицію, що стане їм у пригоді під час роботи, занять чи на іспиті. Крім того, така форма подачі матеріалу сприяє розвитку у читачів вміння вести дискусії.

IV. Поліцейське право та службове право поліцейських

Закон України «Про Національну поліцію» містить положення про поліцейські заходи та пов'язані з ними питання, а також положення про добір, засади проходження служби в поліції і соціальний захист поліцейських та пов'язані з цим питання. Таким чином, цей другий комплекс нормативних актів є законодавством про державну службу в поліції. У цьому підручнику ми розглядаємо лише поліцейське право, службове право працівників поліції описано в підручниках «Службове право України»¹⁴.

¹² Див. приклад тлумачення поняття «загроза», де були застосовані правові практики Федерального адміністративного суду Федеральної Республіки Німеччина, розділ 12 цього підручника.

¹³ Наприклад: **Статус поліції**; Антологія української юридичної думки: у 6 т. / за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична книга, 2003. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. С. 83 і далі (Шпилевський М. М.), 356 і далі (Шеймін П. М.), 389 і далі (Цитович М. М.). **Міжнародна поліцейська енциклопедія**.

¹⁴ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. С. 545 і далі.

V. Структура окремих розділів з погляду вирішення конкретного випадку

Розділи підручника, де описуються окремі превентивні заходи поліції, структуровані так: опис заходів поліції має два центральні елементи: правові наслідки здійснення окремих повноважень та передумови настання цих наслідків – юридичний склад правової норми.

Така структура викладу матеріалу відповідає методу застосування законів та вирішення справ (казусів), де першим кроком є пошук правової норми, яка містить правові наслідки, релевантні саме для цієї конкретної справи¹⁵. Така структуризація інформації допоможе студентам отримати необхідні знання, а також побачити і зрозуміти логічні зв'язки. Завдяки цим знанням студенти зможуть читати закони саме з «юридичної» точки зору і застосовувати їх на практиці.

VI. Приклад застосування поліцейського законодавства замість питань для самоконтролю

Наприкінці підручника описується один казус з поліцейського законодавства та наводиться приклад його вирішення. Це має допомогти читачам краще зрозуміти викладений у розділах підручника теоретичний матеріал. При цьому робляться посилання на місця в розділах підручника, де розглядався той чи інший аспект поліцейського права, аби читачі мали змогу повернутися і ще раз повторити ці розділи для кращого їх засвоєння.

VII. Візуальний виклад тексту

У тексті на полях зображено номери. Оскільки цей підручник був створений для того, щоб детально розглянути українське поліцейське право та показати зв'язки між окремими темами та положеннями закону, то для полегшення читачеві пошуку інформації щодо всіх цих питань у підручнику наводяться номери на полях, завдяки яким можна робити точні посилання на матеріал у цьому підручнику. Крім того, за допомогою докладного

¹⁵ Німецька методика права: навчальний посібник / Е. Соколов, С. Роснер, Р. Мельник. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019; Методика вирішення юридичних задач (казусів): теоретичні та практичні аспекти: навч. посіб. / Б. Шлоер, В. Поєдинок, І. Лукач, О. Косілова; за заг. редакцією Р. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 156 с.; Циппеліус, с. 54 і далі.

предметного покажчика можна швидко і точно знайти потрібну інформацію. Біля кожного терміна в цьому покажчику стоїть цифра, надрукована жирним шрифтом, і цифра, надрукована звичайним шрифтом, наприклад: «Громада, співпраця з поліцією **10** 51». Жирним шрифтом позначено **розділ**, де зустрічається цей термін, звичайним шрифтом – номер на полях у цьому розділі, де його вжито в реченні.

Посилання на цитовані джерела оформлені як зноски внизу сторінки. Ті твори, на які часто робилося посилання, цитувалися в короткій формі, наприклад: **Міжнародна поліцейська енциклопедія** – повні бібліографічні дані можна знайти на сторінці 18: Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшукенко. Київ: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 1120 с.

VIII. Подяка

Як уже зазначалося, українське поліцейське законодавство є новим, а тому є багато питань, які потребують детальної уваги. Автори цього підручника спробували дати відповіді на ці запитання, але цілком імовірно, що можуть бути й інші, кращі відповіді. Тому ми будемо вдячні за критичну реакцію на цей підручник.

Робота над змістом цього підручника була вкрай тривалою і зайняла б набагато більше часу без сторонньої допомоги. Тому ми висловлюємо свою подяку студентам-асистентам колишнього Центру Німецького Права Валерії Асалуєк, Вікторії Зражевській та Олесю Котерліну і Бюро перекладів L'agency L'аgеnсу¹ за їхній відмінний переклад, а також Наталії Гриценко за редагування тексту і всім колегам, які допомагали нам своїми порадами і конструктивною критикою.

Київ, Київ/Астана, Київ/Мюнхен, вересень 2024.