

УДК 340.132; 351.82

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.11>

ТЛУМАЧЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ: МЕТА ТА СУБ'ЄКТИ ТЛУМАЧЕННЯ

Рощин В.С.

адвокат,

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та трудового права
Національного університету «Запорізька політехніка»*

ORCID: 0009-0008-5414-5965

e-mail: help.dtp.mlt@gmail.com

Рощин В.С. Тлумачення Правил дорожнього руху: мета та суб'єкти тлумачення.

В статті розглянуто походження терміну «тлумачення» та його наукове визначення, досліджено мета процесу інтерпретації норм права, яка полягає у однаковому розумінні Правил дорожнього руху всіма суб'єктами правозастосування. Здійснено аналіз робіт українських науковців, які працювали над проблематикою методології тлумачення норм права. Проаналізована актуальність тлумачення Правил дорожнього руху з урахуванням їх історичних рис, які зберіглись з радянських часів та необхідності відступу від усталених стереотипів та помилок правозастосування. Зроблено акцент на необхідності дотримання юридичної визначеності тексту Правил дорожнього руху з оглядом на практику Європейського суду з прав людини та періодичним аналізом їх норм для усунення плутанини та нееквівалентного тлумачення. Обґрунтовано необхідність тлумачення Правил вважаючи на численні зміни в українській мові та сучасному правописі, які сталися за останні тридцять років.

В роботі піднімається проблематика, яка напряму пов'язана з відсутністю офіційного суб'єкта, а також механізму тлумачення ПДР в Україні, що стало причиною помилок правозастосування. Досліджено історію прийняття національних Правил дорожнього руху та оглянуто в історичній ретроспективі суб'єктів, які були уповноважені Кабінетом Міністрів України, погоджувати видавництво Правил та коментарів до них. З проведеного дослідження зроблено висновок, що жоден з цих органів не створювався для дослідження проблем застосування Правил, розробки змін до них чи їх офіційного тлумачення. Порівняно тексти коментарів до Правил дорожнього руху від радянських часів до теперішнього часу, та встановлено, що вони залишаються майже незмінними протягом трьох десятиріч, а несистематизована судова практика не забезпечує єдності правозастосування. В статті зроблено висновок, про те, що брак єдиного органу або процедури офіційного тлумачення став причиною неоднозначного застосування Правил різними суб'єктами, але запровадження органу або процедури офіційного тлумачення для створення офіційних коментарів до ПДР, сприяло би усуненню зазначених проблем.

Ключові слова: Безпека дорожнього руху, дорожньо-транспортна пригода, коментар ПДР, Правила дорожнього руху, правозастосування, суб'єкт тлумачення, тлумачення ПДР.

Roshchyn V.S. Interpretation of Traffic Rules: purpose and subjects of interpretation.

The article examines the origin of the term “interpretation” and its scientific definition, as well as the purpose of the process of interpreting legal norms, which lies in ensuring a uniform understanding of the Traffic Rules by all subjects of law enforcement. The works of Ukrainian scholars who have studied the methodology of legal norm interpretation are analyzed. The relevance of interpreting the Traffic Rules is considered, taking into account their historical features inherited from the Soviet era and the need to overcome entrenched stereotypes and errors in law enforcement. Emphasis is placed on the necessity of maintaining legal certainty in the text of the Traffic Rules, with regard to the case law of the European Court of Human Rights and the periodic review of their provisions to eliminate confusion and non-equivalent interpretations. The need for interpretation of the Rules is substantiated, considering numerous changes in the Ukrainian language and modern spelling norms over the past thirty years.

The paper raises the issue directly related to the absence of an official body or mechanism for interpreting the Traffic Rules in Ukraine, which has led to errors in law enforcement. The history of the adoption of national Traffic Rules is explored, as well as a historical retrospective of the entities authorized by the Cabinet of Ministers of Ukraine to approve the publication of the Rules and their commentaries. Based on the conducted research, it is concluded that none of these entities were created to study issues of application, propose amendments, or provide official interpretations of the Traffic Rules. A comparison of commentaries on the Traffic Rules from the Soviet era to the present reveals that they have remained virtually unchanged for three decades, while unsystematized judicial practice does not ensure uniformity in law enforcement. The article concludes that the lack of a single body or official interpretation procedure has caused inconsistent application of the Rules by various subjects. However, the introduction of such a body or procedure to produce official commentaries on the Traffic Rules would help eliminate these issues.

Key words: Road safety, traffic accident, commentary on traffic rules, traffic rules, law enforcement, subject of interpretation, interpretation of traffic rules.

Постановка проблеми. ПДР України в значній мірі до теперішнього часу зберігають недоліки тлумачення, які залишилися у спадщину з радянських часів. За роки незалежності в Україні незважаючи на розвиток української мови та втілення європейського досвіду вони не тільки не були усунені, а й набрали певної стійкості, через відсутність наукових розробок в галузі ПДР та офіційного їх тлумачення. Для приведення практики застосування ПДР до європейських стандартів виникла потреба в їх сучасному тлумаченні.

Мета дослідження: з'ясувати мету тлумачення ПДР та суб'єктів тлумачення, які суттєво впливають на правозастосування ПДР та відображають зміст політики держави щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні й визначення пріоритетних критеріїв для встановлення ступеня вини учасників ДТП.

Стан опрацювання проблематики. Безпека дорожнього руху є однією з головних внутрішніх проблем держави, оскільки кожного року в ДТП гине значна кількість людей. Проблемні питання ПДР були об'єктом досліджень З.Д. Дереха, К.В. Дубонос, Ю.Є. Заворицького, В.В. Ковтун, В.А. Мисливого, В.В. Науменка, С.О. Шевцова, проте незважаючи на солідну кількість досліджень, проблеми тлумачення ПДР та правозастосування залишаються невирішеними та зберігають свою актуальність.

Виклад основного матеріалу. Тлумачення Правил дорожнього руху це цілком необхідний процес обумовлений низкою чинників, основними з яких виступають узагальнена форма вираження норм ПДР та спеціальна термінологія, які вимагають конкретизації та пояснення як для звичайних учасників дорожнього руху, так і для суб'єктів правозастосування.

Термін тлумачення походить від латинського слова «interpretatio» і означає пояснення змісту чого-небудь. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає наступне визначення терміну «тлумачити» – це визначати зміст, роз'яснити, з'ясовувати суть чого-небудь; давати якесь пояснення, або ж висвітлювати певним чином, розуміючи так чи інакше що-небудь, трактувати [1, с. 1456]. Тобто, це процес пояснення та інтерпретації чогось неконкретного, або незрозумілого шляхом свідомого аналізу його суті. Завдяки тлумаченню досягається поглиблене розуміння суті досліджуваного явища.

І.А. Сердюк в своїй роботі «Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «тлумачення норм права» зосередив основну увагу на існуючих підходах до тлумачення цього поняття в сучасній юридичній науці, з акцентом на необхідності подолання вузького, пізнавального підходу. Він розглянув роль методології права в тлумаченні норм права, включаючи взаємозв'язок між методами, системою норм і їх функціонуванням у соціальному контексті, і успішно поєднав теоретичний і практичний аспекти. Автор запропонував власне визначення терміну «тлумачення норм права» і сформулював його як пізнавальну за змістом діяльність різних з огляду на рівень правосвідомості суб'єктів права, що має вольовий характер, спрямовану на з'ясування та роз'яснення волі суб'єкта правотворчості або виявленої й опосередкованої ним волі громадянського суспільства, матеріалізованої у нормах права, та здійснювану шляхом використання спеціально опрацьованих для цього правил і прийомів (способів тлумачення норм права) з метою правильного розуміння та практичної реалізації приписів правових норм [2, с. 41]. На нашу думку, це визначення являється досить вдалим і таким, що відповідає сучасним підходам у правовій науці, а також добре відображає складність цього феномена правової дійсності.

Основною метою тлумачення Правил дорожнього руху є «правильне» та однотипне (однакове) розуміння їх змісту, а також вірна реалізація їх приписів усіма учасниками дорожнього руху і суб'єктами правозастосування. Тотожне тлумачення ПДР необхідне для всіх форм їх реалізації – дотримання, виконання, використання й застосування. Єдине тлумачення Правил всіма суб'єктами є одним із ключових факторів забезпечення правової визначеності та справедливості у сфері безпеки дорожнього руху, а як юридична діяльність слугує функцією забезпечення законності й підвищення ефективності правового регулювання. Критерій «правильності» в даному контексті носить суб'єктивний характер.

«Правильне» тлумачення ПДР (автентичне тлумачення) мав би забезпечувати той самий суб'єкт, що видав нормативний акт (Кабінет Міністрів України), або спеціально уповноважений для цього орган (делеговане тлумачення), якого на практиці в теперішній час не існує. Головний сервісний центр МВС (далі – ГСЦ МВС), який є органом уповноваженим погоджувати видання ПДР та коментарів до них, не має власної узгодженої позиції щодо роз'яснення застосування окремих проблемних положень ПДР і при зверненні до нього з запитом від відповіді ухиляється. За таких умов виникає чимало запитань до ГСЦ МВС з приводу можливого погодження видання коментарів до ПДР, розроблених неспеціалізованими суб'єктами підприємницької діяльності, що може додати зайвого безладу в і без того проблемні аспекти правозастосування.

Із плином часу актуальність тлумачення значно зросла, оскільки Правила дорожнього руху помітно оновилися, хоч і зберегли певні риси з радянських часів. В національній законодавчій практиці дедалі ширше використовується європейський досвід і в цих умовах офіційне тлумачення ПДР має виконувати свою роль як найважливіший інструмент для з'ясування їх справжнього змісту закладеного Конвенцією про дорожній рух 1968 року, подолання колізій і прогалин, приведення норм національного права до європейських стандартів.

Правила дорожнього руху радянських часів мали свої характерні особливості, які віддзеркалювали рівень розвитку транспортної системи, правової культури та організації дорожнього руху в СРСР. Вони були здебільшого зорієнтовані на врегулювання обов'язків учасників дорожнього руху, приділяючи мало уваги їхнім правам, а водії вважалися винними у порушенні Правил переважно за замовчуванням, що підкреслювало пріоритет державного контролю над індивідуальними інтересами. Так само, ПДР радянських часів не були достатньо гнучкими для вирішення нових проблем, пов'язаних із розвитком дорожньої інфраструктури та збільшенням кількості автомобілів. Хоча СРСР формально дотримувався міжнародних угод (зокрема, Віденської конвенції про дорожній рух 1968 року), їхні положення імплементувалися вибірково і часто адаптувалися під радянські реалії, що призвело до розриву між їх правозастосуванням в СРСР та практиками інших країн. Певним чином недоліки радянських ПДР та практики їх застосування успадкувала Україна після проголошення власної незалежності.

Судова практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) на сучасному етапі розвитку нашої держави має значний вплив на розвиток усієї правової системи України, в тому числі і в контексті тлумачення та застосування норм права, зокрема Правил дорожнього руху. У своїх рішеннях ЄСПЛ часто наголошує на важливості принципу верховенства права, одним з елементів якого є юридична визначеність. Це означає, що норми повинні бути чіткими, передбачуваними і такими, щоб їх було легко розуміти особам будь-якого віку. Відповідно в контексті ПДР України це вимагає уникнення неоднозначності у формулюваннях норм та термінів, забезпечення чіткого опису прав та обов'язків учасників дорожнього руху, а експертна оцінка дій учасників руху повинна бути об'єктивною і базуватись на ясних та зрозумілих критеріях. Українські суди зобов'язані враховувати прецеденти ЄСПЛ при винесенні рішень, що стосуються застосування ПДР, зокрема в частині тлумачення понять, що містяться в ПДР (наприклад, «переконатися в безпеці» [3], «легітимні очікування»). Тож необхідно проводити періодичний аналіз норм ПДР для усунення плутанини і запобігання нееквівалентному тлумаченню. Європейська практика застосування ПДР має стати обов'язковою складовою навчання суб'єктів правозастосування. Для експертної оцінки дій водіїв потрібно створити уніфіковані стандарти, які відповідають практиці ЄСПЛ.

Так само необхідність тлумачення Правил викликано значними змінами української мови за останні 30 років. Вона зазнала суттєвих змін, які відображають як природну її еволюцію, так і соціально-політичні процеси в Україні. Значно збагатився лексичний склад, а безпосередньо в мову активно інтегруються терміни, пов'язані з розвитком технологій, економіки, культури та політики. Виникли нові специфічні юридичні терміни та конструкції, з'явилося багато англіцизмів, які

поступово адаптуються до української фонетики та граматики. Деякі слова, що були менш уживаними або застарілими навпаки повертаються в активний вжиток, зокрема завдяки популяризації літератури й медіа українською. Відбулись значні зміни в граматиці та орфографії, а новий правопис увів низку змін у написанні слів. Дуже помітно знизився вплив русифікації і відбувається поступове повернення до питомо українських мовних норм. У багатьох сферах дедалі частіше використовують українські відповідники замість кальок або прямих запозичень із російської. Українська мова активно розвивається не тільки в юридичній сфері, а й в технічній та науковій. Оновлюються та стандартизуються терміни для відповідності міжнародним стандартам, наприклад, в транспортній сфері чи в нормативних актах. Все це викликає необхідність у появі нових якісних актів тлумачення Правил дорожнього руху що відповідають сучасним реаліям.

Однією з головних ланок у ланцюгу інтерпретації виступає суб'єкт тлумачення. В СРСР до 1960 року Правила дорожнього руху розробляли та затверджували місцеві виконавчо-розпорядні органи, що інколи призводило до суперечок щодо порядку дорожнього руху в окремих регіонах. Першим кроком до їх уніфікації стало введення в дію з 1961 року єдиних Правил. В 1972 році розробка та затвердження Правил була покладена на Міністерство внутрішніх справ СРСР, але їх затвердженню мало передувати узгодження з Радами Міністрів союзних республік. З того часу Правила затверджувались наказом міністра Внутрішніх справ, а будь-які зміни чи доповнення могли вноситися лише його наказом після погодження з Радами Міністрів усіх союзних республік. Тлумачення ПДР так само було покладено на МВС. Наприклад, коментар до Правил дорожнього руху 1992 року було складено спеціалістами різного профілю, які займалися питаннями безпеки дорожнього руху під загальною редакцією доктора юридичних наук, професора, полковника міліції І.І. Веремеєнко та генерал-майора міліції В.Г. Ішутіна [4].

Перші українські національні Правила дорожнього руху були затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 1094 від 31.12.1993 року [5], що свідчить про визнання цього органу виконавчої влади як центрального суб'єкта у формуванні політики в галузі транспорту та безпеки руху, початок формування національної правової моделі та відступ від радянської. Прийняття перших національних ПДР стало символом незалежності України, початком розвитку власної правової бази і демонстрацією здатності держави самостійно регулювати важливі аспекти суспільного життя. Постановою КМУ було встановлено, що видання Правил дорожнього руху, коментарів до них, а також відповідних навчальних посібників могло здійснюватися лише за погодженням з Міністерством внутрішніх справ.

Проте вже через вісім років постановою № 1306 від 10.10.2001 року Кабінет Міністрів України затвердив нову редакцію ПДР, та встановив, що видання Правил дорожнього руху та коментарів до них може здійснюватися лише за погодженням з Науково-дослідним центром безпеки дорожнього руху Міністерства внутрішніх справ (далі – НДЦБДР МВС), а відповідних навчальних посібників з питань безпеки дорожнього руху також з Міністерством освіти і науки [6]. Таким чином, КМУ не визначив конкретного суб'єкта, який мав би здійснювати офіційне тлумачення Правил, але встановив обов'язковість їх погодження з НДЦБДР МВС.

28.10.2004 року розпорядженням КМУ № 783-р НДЦБДР МВС було перейменовано в Державний науково-дослідний центр безпеки дорожнього руху та діяльності дорожньо-партульної служби місцевої міліції [7], який діє до теперішнього часу, але основним видом діяльності його є дослідження та розробки в галузі природничих та технічних наук (код – 73.10.0).

01.10.2008 року постановою № 876 Кабінет Міністрів України вніс зміни в попередню постанову № 1306 в тому числі замінивши суб'єкт, з яким має погоджуватися видання Правил дорожнього руху та коментарів до них, і визначив таким Центр безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем при МВС (далі – ЦБДР АС) [8]. Того ж року наказом МВС України № 427 від 08.09.2008 року [9] було затверджено «Положення про Центр безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем при МВС», яким встановлено, що ЦБДР АС є підрозділом при Міністерстві внутрішніх справ України, підпорядкованим Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС на правах самостійного управління. ЦБДР та АС є головною установою з питань розвитку, впровадження та супроводження автоматизованих систем Державної автомобільної інспекції, контрольно-наглядової діяльності та координаційної підтримки сфери забезпечення безпеки дорожнього руху і попередження аварійності на автомобільному транспорті та пов'язаної з нею експериментально-виробничої діяльності, а також її загального організаційно-методичного та інженерного забезпечення і реалізації державної політики в цій сфері.

22.03.2017 року постановою № 161 Кабінет Міністрів України [10] знов вніс зміни в постанову № 1306 та знов змінив суб'єкт який має погоджувати видання Правил дорожнього руху та коментарів до них. З цього моменту ним став ГСЦ МВС, який продовжує бути цим суб'єктом станом на 2025 рік. Проаналізувавши ці історичні зміни та напрямки діяльності вказаних органів, необхідно зазначити, що жоден з них не створювався для дослідження проблем застосування ПДР, розробки змін до них чи офіційного тлумачення Правил.

Тексти сучасних коментарів ПДР залишилися майже незмінними з радянських часів і за роки незалежності не були предметом дослідження національних науковців, а нові коментарі з основних проблемних питань майже копіюють попередні редакції. На перший погляд це може розцінюватися в якості їх досконалості, проте системні проблеми реалізації положень ПДР нам доводять зовсім інше. Труднощі тлумачення ПДР за ці роки лише накопичувались, і тільки деякі питання правозастосування були розглянуті Верховним Судом під час касаційного розгляду кримінальних справ про ДТП. Несистематизована судова практика з питань ПДР в теперішній час не забезпечує єдність правозастосування на всіх рівнях.

Висновки. Основною метою тлумачення Правил дорожнього руху є «правильне» та однотипне (однакове) розуміння їх змісту, а також вірна реалізація їх приписів усіма учасниками дорожнього руху і суб'єктами правозастосування. Відсутність офіційного суб'єкта тлумачення ПДР в Україні стало причиною глибоких проблем у правозастосуванні та публічному адмініструванні. Брак єдиного органу або процедури офіційного тлумачення призводить до неоднозначного застосування ПДР різними суб'єктами правозастосування, що створює простір для правової невизначеності та суб'єктивних трактувань Правил, що в свою чергу відкриває можливості для несумлінних маніпуляцій, зокрема у випадках експертних оцінок дій учасників ДТП або при розгляді справ у судах. Освітні програми для водіїв, поліцейських, експертів та суддів мають різні акценти у інтерпретації норм ПДР, що сприяє формуванню різних правових позицій серед суб'єктів правозастосування та послаблює їх правову визначеність. Запровадження органу або процедури офіційного тлумачення Правил дорожнього руху для створення офіційних коментарів до ПДР, сприяло би формуванню єдиної практики їх застосування, захисту прав учасників руху та зменшенню корупційних ризиків у сфері безпеки дорожнього руху.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
2. Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «тлумачення норм права». *Науковий вісник ДДУВС*. 2014. № 3. С. 35–43.
3. Рошин В.С. Проблеми тлумачення понять «Переконатися в безпеці» та «дати дорогу» при застосування правил дорожнього руху. Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 5 груд. 2024 р.). Дніпро: ДДУВС, 2025. 416 с. С. 195-198.
4. Коментар до Правил дорожнього руху/ М.Б. Афанас'єв, С.Г. Бачманов, І.І. Веремєєнко та ін.; під заг. ред. І.І. Веремєєнко, В.Г. Ішутіна. Транспорт, 1992. 254 с.: мал.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 1094 від 31.12.1993 року / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-93-%D0%BF#Text> (дата звернення 03.04.2025).
6. Про Правила дорожнього руху. Постанова Кабінету Міністрів України № 1306 від 10.10.2001 року / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення 03.04.2025).
7. Про перейменування Науково-дослідного центру з безпеки дорожнього руху. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 783-р від 28.10.2004 року / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2004-%D1%80#Text> (дата звернення 03.04.2025).
8. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. Постанова Кабінету Міністрів України № 876 від 01.10.2008 року / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-2008-%D0%BF/ed20090305#Text> (дата звернення 03.04.2025).

9. Про затвердження Положення про Центр безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем при МВС. Наказ МВС України № 427 від 08.09.2008 року / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0427320-08#Text> (дата звернення 03.04.2025).
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань безпеки дорожнього руху. Постанова Кабінету Міністрів України № 161 від 22.03.2017 року / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2017-%D0%BF/ed20170405#n66> (дата звернення 03.04.2025).