

Попов К. Л.

к.ю.н, доц. кафедри публічного права

КПІ імені Ігоря Сікорського

Українське законодавство у дзеркалі виборчих кампаній

У 2016 році український парламент ухвалив 206 законів і це порівняно невелика кількість на фоні інших періодів парламентської активності. Для порівняння – у 2015 році результатом парламентської роботи стали 350 законів України.

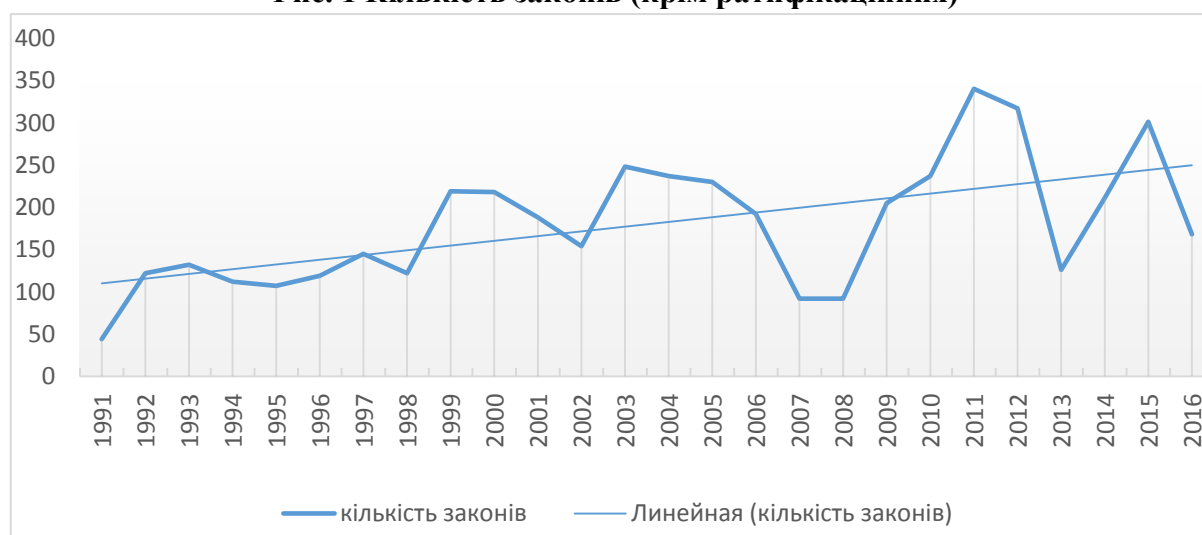
Законодавчій активності українського парламенту (в кількісних показниках) можна лише позаздрити і спробувати відобразити її у табл. 1 та графічно на рис. 1.

Табл. 1 Кількість ухвалених Верховною Радою України законів

Роки	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	разом
Закони	44	122	132	129	153	203	196	163	299	297	240	232	318	2528
В тому числі закони про ратифікацію	0	0	0	17	46	84	51	51	80	79	52	78	70	608

Роки	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	разом
Закони	301	286	246	108	158	248	271	383	357	206	229	350	153	3296
В тому числі закони про ратифікацію	64	56	54	16	66	43	34	43	40	38	18	49	27	548

Рис. 1 Кількість законів (крім ратифікаційних)



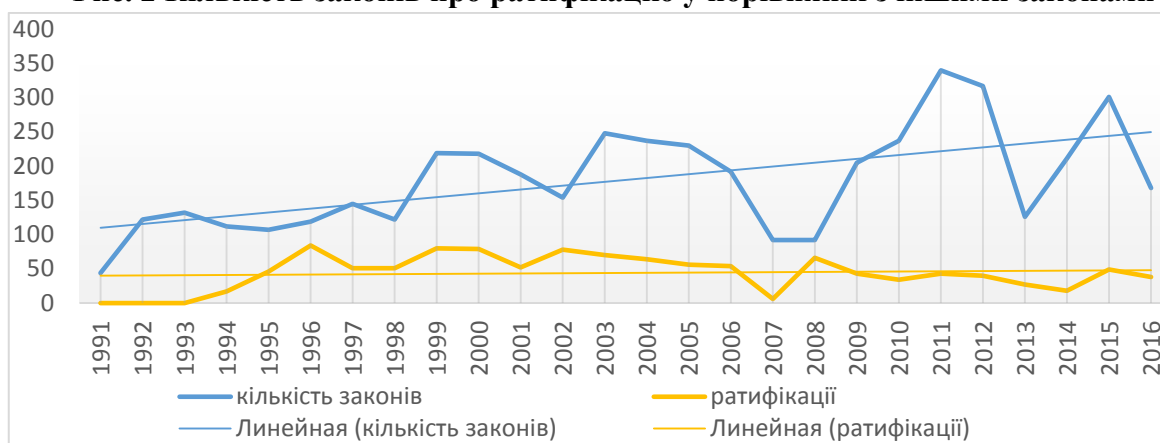
Як бачимо, крива кількості ухвалених законів по рокам (без законів про ратифікацію міжнародних угод), особливо після 2005 року, нагадує рельєф нездоланих скель, оскільки «стрибки» відповідних значень досягають 2-3,5 разів протягом 2-3 років. При цьому лінійно помітний стійкий тренд до зростання кількості законів приблизно у 2 рази протягом 26 років.

Примітно, що кількість законів, ухвалених в період 2004-2016 років перевищує на 30 % кількість законів періоду формування системи законодавства в Україні у 1991-2003 роках. Хоча логічніше було б побачити протилежні тенденції, оскільки саме з 1991 року Україна постала як незалежна держава, різко змінивши геополітичний, економічний і навіть соціально-культурний вектор свого розвитку, що потребувало формування законодавчої бази фактично «з нуля» і швидкими темпами.

Але темпи законодавчих змін, взяті парламентом у 1992-1998 роках, не йдуть у жодне порівняння з швидкістю ухвалення законодавчих новел у 2003-2005, 2010-2012 роках. Межі взятих для порівняння періодів є умовними, але той факт, що за перші 13 років функціонування українського парламентаризму відбувалося помітно менше втручань у законодавчу систему України, ніж у наступні 13 років, позначає певні тенденції.

З метою порівняння було використано відповідні закономірності зміни кількості законів про ратифікацію міжнародних угод протягом 1991-2016 років (рис. 2). Закони про ратифікацію досить нечасто істотно змінювали законодавче поле України, а їх кількість рік від року була більш менш стабільною. Часто такі закони мають «протокольний» характер, менше залежать від змін політичної кон'юнктури, політтехнологічних факторів. Саме тому картину змін у цій групі законів можна використати як тло для віддзеркалення залежності законодавчої активності парламенту від впливу популізму, виборчих політтехнологій та інших подібних недержавотворчих чинників.

Рис. 2 Кількість законів про ратифікацію у порівнянні з іншими законами



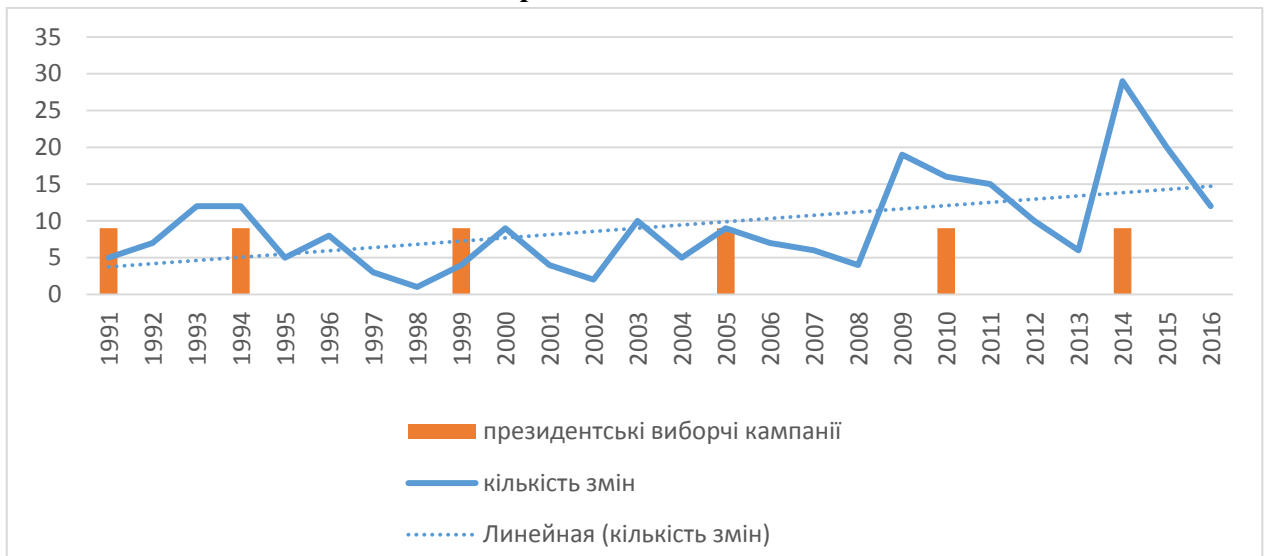
Для порівняння наведемо також таблицю 3 і графік, який відображає тенденції у змінах кримінального законодавства України. Але додатково позначимо періоди проведення виборів Президента України (Рис.3).

Табл. 3 Кількість ухвалених змін до Кримінального кодексу України

Роки	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	разом
Закони	5	7	12	12	5	8	3	1	4	9	4	2	10	2528

Роки	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	разом
Законони	5	9	7	6	4	19	16	15	10	6	29	20	12	3296

Рис. 3 Кількість змін до Кримінального кодексу України на фоні президентських виборчих кампаній



Як бачимо, з шести президентських виборчих кампаній чотири співпадають з періодами найбільших за кількістю змін до КК України. Спробуємо прослідкувати ці тенденції на всьому законодавстві України (беремо лише закони) (рис. 4).

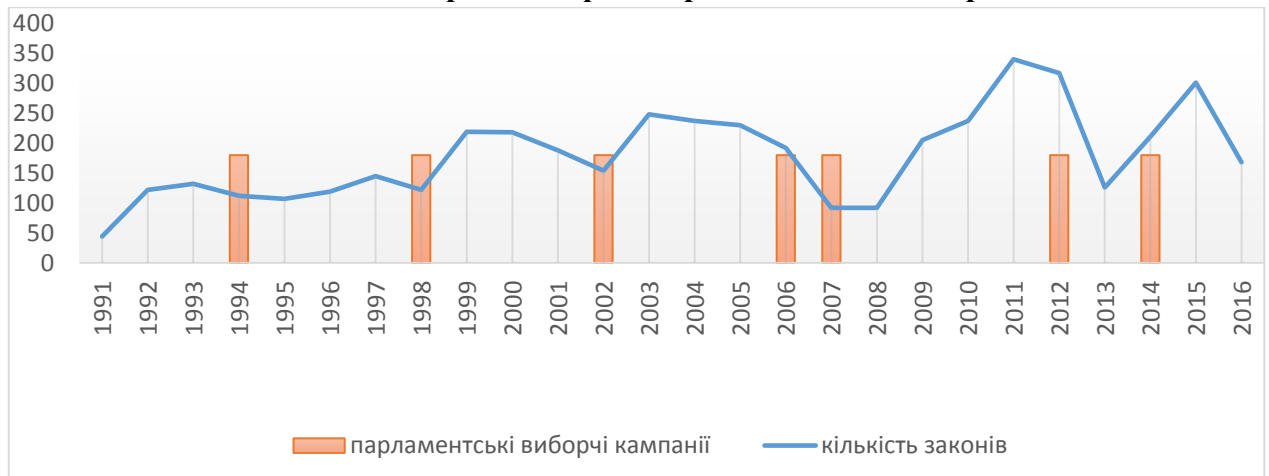
Рис. 4 Кількість законів України на фоні президентських виборчих кампаній



Помічаємо певне невелике зміщення пікових значень кількості ухвалених законів на рік після президентських виборів 2010 і 2014 років та практичну відсутність кореляції кількості законодавчих змін з періодами президентських виборів 1991 та 1994 років.

Спробуємо прослідкувати подібні кореляції з парламентськими виборчими кампаніями (рис. 5).

Рис. 5 Кількість законів України на фоні парламентських виборчих кампаній



Подібних до президентських виборчих кампаній кореляцій у випадку парламентських виборів не спостерігається (за винятком парламентських виборів 2014 року). Натомість помітні протилежні тенденції, коли на періоди парламентських виборчих кампаній, починаючи з 2002 року, припадає зниження законодавчої активності, що видається цілком логічним в українських політичних реаліях.

Висвітлені вище тенденції є досить яскравим свідченням залежності парламентської активності (у кількісних показниках) від виборчих процесів. Останнє дозволяє зробити висновок, що в Україні частішають не лише прояви так званої «виборчої економіки», але й певної «виборчої законотворчості». При цьому парламентська законотворчість в кількісних показниках перебуває з 1999 року під помітним впливом президентських виборчих кампаній.

Розуміючи поверхневість проведеного дослідження, відмітимо, що двократне зростання кількості законів, які ухвалюються щорічно, зовсім не є показником швидкого удосконалення законодавчої системи України. Скоріше навпаки. Зростання кількості законів, ухвалених за одиницю часу в умовах часто популістичних виборчих кампаній, закономірно призводитиме до погіршення якості відповідного законодавчого матеріалу.

Яскравим прикладом останнього є Закон України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання» від 25.11.2015 р. (відомий як «Закон Савченко»). На одній сторінці тексту відповідного закону можна нарахувати близько двох десятків порушень правил юридичної техніки, включаючи синтаксичні та логічні помилки. Процедурні порушення при ухваленні цього закону вражають не менше, а запроваджені законом новели суперечать усталеній практиці кримінально-правового регулювання відповідних питань не лише в Україні, але й у наших сусідів-пострадянських країнах, а також у Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії, Словаччині, Угорщині, ФРН, Італії, Іспанії. І це лише неповний перелік країн, законодавство яких вдалося дослідити в умовах обмеженого часу.

Нам всім варто працювати для того, щоб нове покоління правників, законотворців вивчило уроки історії українського законодавства і не повторювало прикрих помилок.