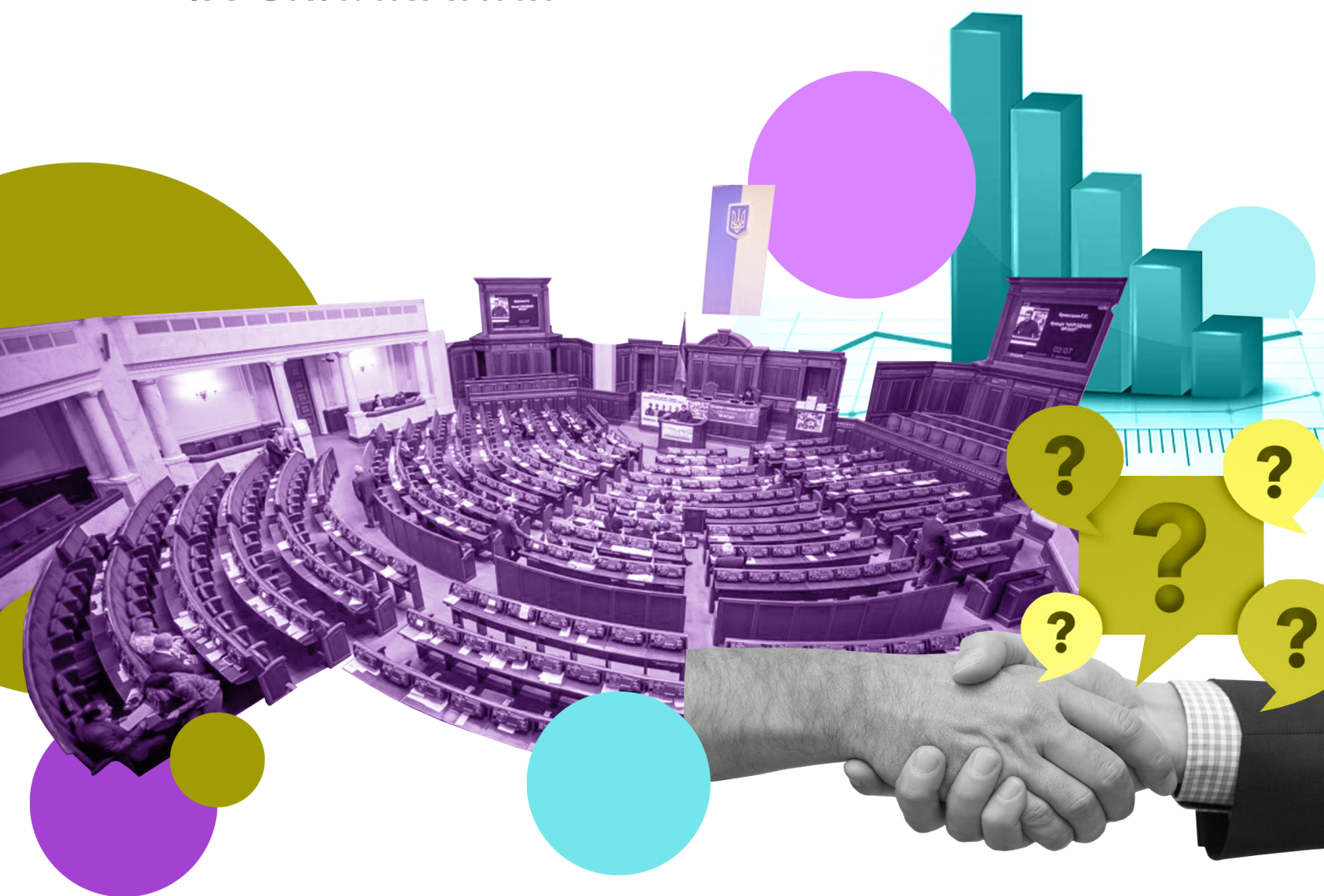


Моніторинг роботи Верховної Ради

10 СЕСІЯ
ІХ СКЛИКАННЯ



ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

Моніторинг здійснювали спеціалісти аналітичного
відділу Лабораторії законодавчих ініціатив

Володимир Скрипець

Олександр Заславський

Цей моніторинг підготовлено за підтримки Швеції. Зміст документу є винятковою відповідальністю ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та не обов'язково відображає позицію Швеції.



ЗМІСТ

Анотація	4
Список скорочень	5
Резюме	7
Оновлений, воєнний і стабільний порядок денний	8
Формальне дистанціювання Президента України від внутрішньої політики	8
Посилення ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі	9
Ознаки відродження законодавчого спау	9
Порушення	10
Кризові процеси у Верховній Раді України	11
Законотворча активність	12
Зареєстровані законопроекти	12
Прийняті закони	18
Прийняті закони за групами підписантів	22
Проходження законопроектів	23
Кількість законів за читаннями	23
Строки надання висновків головних комітетів до першого читання	24
Швидкість надання висновків дуже різниться залежно від комітету	26
Строки надання висновків головних комітетів до другого читання	27
Строки проходження законів від реєстрації до прийняття	29
Комітети	38
Навантаження на комітети	39
Порушення Регламенту	51
Додатки	56
Додаток 1	56
Додаток 2	58
Додаток 3	60
Додаток 4	62
Додаток 5	64

Анотація

Цей моніторинг за 10 сесію складається з резюме, чотирьох блоків і додатків. Блоки охоплюють:

1. законотворчу активність: загальна кількість зареєстрованих законопроектів і законів, їх розподіл за ініціаторами та групами підписантів;
2. проходження законопроектів: розподіл законів за читанням прийняття, строки надання висновків головних комітетів, строки від реєстрації до ухвалення закону, зокрема за читаннями та ініціаторами;
3. комітети: загальна кількість і розподіл за ініціаторами висновків про відхилення, кількість засідань комітетів та їхнє навантаження відповідно до кількості зареєстрованих законопроектів і наданих висновків на законопроекти, зокрема навантаження на одного члена комітету та одного працівника секретаріату;
4. порушення Регламенту: кількість порушень Регламенту щодо законопроектів і пропозицій Президента України.

У додатках міститься інформація про топ-5 законопроектів щодо різних кількісних показників (наприклад, за кількістю днів від реєстрації до ухвалення).

Список скорочень

1. Верховна Рада України – ВРУ.
2. Головне науково-експертне управління – ГНЕУ.
3. Головне юридичне управління – ГЮУ.
4. Кабінет Міністрів України – Кабмін.
5. Комітет з питань аграрної та земельної політики – Комітет з аграрної політики, у графіках – Аграрна політика.
6. Комітет з питань антикорупційної політики – Комітет з антикорупційної політики, у графіках – Антикорупційна політика.
7. Комітет з питань бюджету – у графіках – Бюджет.
8. Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики – у графіках – Гуманітарна політика.
9. Комітет з питань екологічної політики та природокористування – у графіках – Екологічна політика.
10. Комітет з питань економічного розвитку – у графіках – Економічний розвиток.
11. Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг – у графіках – Енергетика.
12. Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування – у графіках – Здоров'я нації.
13. Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва – у графіках – Зовнішня політика.
14. Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу – у графіках – Інтеграція до ЄС.
15. Комітет з питань молоді і спорту – Комітет з молоді і спорту, у графіках – Молоді і спорту.
16. Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки – Комітет з питань національної безпеки, у графіках – Національної безпеки.
17. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, у графіках – Організації державної влади.
18. Комітет з питань освіти, науки та інновацій – Комітет з питань освіти, у графіках – Освіти.
19. Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин (до 15 серпня

2022 року — Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин) — у графіках — Права людини.

20. Комітет з питань правової політики — у графіках — Правової політики.
21. Комітет з питань правоохоронної діяльності — Комітет з правоохоронної діяльності, у графіках — Правоохоронної діяльності.
22. Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України — Комітет з питань Регламенту, регламентний комітет, у графіках — Регламенту.
23. Комітет з питань свободи слова — Комітет зі свободи слова, у графіках — Свободи слова.
24. Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів — Комітет із соціальної політики, у графіках — Соціальної політики.
25. Комітет з питань транспорту та інфраструктури — Комітет з транспортної політики, у графіках — Транспорту та інфраструктури.
26. Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики — у графіках — Фінансів.
27. Комітет з питань цифрової трансформації — у графіках — Цифрової трансформації.
28. Фракція політичної партії «Слуга народу» — фракція «Слуга народу», Слуга народу.
29. Фракція політичної партії «Опозиційна платформа — за життя» у Верховній Раді України — фракція «Опозиційна платформа — за життя», Опозиційна платформа — за життя, ОПЗЖ.
30. Фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» у Верховній Раді України IX скликання — фракція «Батьківщина», Батьківщина.
31. Фракція політичної партії «Європейська солідарність» — фракція «Європейська солідарність», Європейська солідарність.
32. Фракція політичної партії «Голос» у Верховній Раді України IX скликання — фракція «Голос», Голос.
33. Депутатська група «Партія «За майбутнє» — група «Партія «За майбутнє», група «За майбутнє», За майбутнє.
34. Депутатська група «Довіра» — група «Довіра», Довіра.
35. Депутатська група «Відновлення України» у Верховній Раді України — група «Відновлення України», Відновлення України.
36. Депутатська група «Платформа за життя та мир» у Верховній Раді України — ПЗЖМ, група «Платформа за життя та мир», Платформа за життя та мир.

Резюме

Основні показники роботи Верховної Ради України протягом 10 сесії IX скликання:



Президент двічі накладав вето (і надавав свої пропозиції) на законопроекти. Один із них було повторно прийнято з пропозиціями Президента.

23 закони ухвалено в цілому після першого читання

36%

41 закон – після другого читання

64%

Моніторинг роботи Верховної Ради України протягом 10 сесії IX скликання виявив п'ять ключових тенденцій: 1) цілковите оновлення законодавчого порядку денного; 2) формальне дистанціювання Президента України від внутрішньої політики; 3) посилення Кабміну в законотворчому процесі; 4) ознаки відродження законодавчого спау; 5) зростання рівня

порушень конституційної процедури. Деякі з цих тенденцій є ознаками кризових процесів у Верховній Раді України, які не спостерігалися навіть протягом першого року повномасштабного вторгнення.

Оновлений, воєнний і стабільний порядок денний

97% усіх ухвалених законопроектів протягом 10 сесії були зареєстровані вже після 24 лютого 2022 року. Це означає, що вони стосувалися проблем, актуальних для повномасштабної війни та воєнного стану. Всі законопроекти, прийняті в першому читанні та в цілому, стосувалися ситуації не просто після 24 лютого 2022 року, але і протягом того півріччя, коли проходила 10 сесія (друге півріччя 2023 року). Для другого читання лише два законопроекти із 41 (5%), прийняті в другому читанні та в цілому, були зареєстровані до 24 лютого 2022 року, відповідно всі інші стосуються актуальних для воєнного стану проблем.

Розподіл законопроектів по комітетах (що відповідає їхній тематиці/сфері політики) суттєво не змінився. Порівняно з попередньою осінньою сесією (8 сесія) різниця в обсязі наданих головними комітетами висновків варіювалася в діапазоні від -18 до +9, а обсяг розписаних на комітети законопроектів змінився ще менше: коливання становили від -7 до +15 розписаних законопроектів. Тобто законодавча робота сконцентрована приблизно на тих самих проблемах/сферах, що і рік тому.

Зміст цього оновленого та стабільного порядку денного можна описати як **фокус на фінансах, безпеці та порядку, а також на соціальній підтримці**. Це можна стверджувати на основі висновків, які надавали комітети на законопроекти. Найбільш завантаженими комітетами протягом 10 сесії були: Комітет з питань фінансів (54 висновки), Комітет з правової політики (25 висновків), Комітет з організації державної влади (24 висновки), Комітет з правоохоронної діяльності (23 висновки), Комітет з національної безпеки (23 висновки), Комітет із соціальної політики (23 висновки).

Формальне дистанціювання Президента України від внутрішньої політики

Протягом усієї 10 сесії було прийнято лише сім президентських законопроектів. Навіть на тлі рекордно низької загальної кількості прийнятих законопроектів частка Президента все одно є досить низькою. Так мало президентських законопроектів Верховна Рада не приймала ніколи за 4–10 сесії¹ всього IX скликання. Причому попередня сесія теж поставила такий антирекорд, але 10 сесія його побила. Якщо протягом 9 сесії це було 12%, то зараз – 11% від усіх законів. Прийнятий був лише один «звичайний» закон, інші шість – це ратифікації та укази. Єдиний закон, що вибивається з такої тенденції, був прийнятий у другому читанні та в цілому. Причому цей єдиний «звичайний» закон є радше винятком, що підтверджує правило. Це за давнього законопроект, прийнятий у першому читанні ще влітку 2021 року, який лежав на полиці, очікуючи другого читання, 879 днів.

¹ Час, коли ми моніторили ці показники.

Формальне дистанціювання Президента України від питань внутрішньої політики та його концентрація на обороні й зовнішній політиці стає все більш характерною ознакою воєнного стану. Така сама ситуація спостерігалася у всіх сесіях протягом дії режиму воєнного стану. Причому за 7 та 9 сесії не було прийнято жодного «звичайного» президентського закону.

Посилення ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі

Протягом 10 сесії Кабінет Міністрів України посилив свої формальні позиції у законодавчому процесі, покращивши низку показників. Кабмін збільшив свою частку зареєстрованих законопроектів до 17,2% і показав другу найбільшу частку зареєстрованих урядових законопроектів за всі сесії IX скликання. Строк надання першого висновку комітету (як для першого, так і для другого читань) для урядових законопроектів зменшився майже удвічі, і вже другу сесію підряд висновки до урядових законопроектів надаються швидше, ніж до депутатських. Урядові проекти законів досить швидко проходили від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому (в середньому за 56 днів). Це найшвидше проходження урядових законопроектів за період 4–10 сесій. Ті урядові законопроекти, що приймалися в другому читанні та в цілому, удвічі (на 168 днів) скоротили (порівняно з 9 сесією) середній час проходження від реєстрації до прийняття і вперше з 6 сесії проходять цей шлях швидше за депутатські законопроекти. Такий результат був отриманий, зокрема, внаслідок більш швидкого опрацювання законопроектів у другому читанні, що для урядових законопроектів скоротилося в середньому на 62 дні порівняно з попередньою сесією. Тобто кількісні дані показують, що Кабінет Міністрів вже третю сесію підряд краще просуває свої законопроекти у Верховній Раді (друге читання), ніж народні депутати України.

Ці показники резонують з ідеєю урядо-центричної моделі прийняття рішень. Водночас моніторинг охоплює передусім формальну процедуру, не фокусуючись на вимірі політичної ваги та суб'єктності.

Ознаки відродження законодавчого спау

Про відродження законодавчого спау в 10 сесії свідчать три ознаки:

- » загальне збільшення кількості зареєстрованих законопроектів;
- » аномально високі показники зареєстрованих законопроектів однією з депутатських груп та
- » збільшення частки законопроектів з малою кількістю підписантів.

Протягом 10 сесії зареєстровано 464 проекти законів. Це досить несподівано, адже протягом 1–8 сесій спостерігалася постійне зменшення кількості зареєстрованих протягом сесії законопроектів. Протягом 9 сесії Верховна Рада вийшла на плато, кількість зареєстрованих законопроектів майже не змінилася порівняно з попередньою аналогічною сесією. А ось вже 10 сесія продемонструвала збільшення кількості зареєстрованих законопроектів порівняно з попередньою аналогічною сесією. Це зі свого боку є однією з ознак законодавчого спау — реєстрація багатьох слабо пропрацьованих законопроектів, які не мають

реальної перспективи прийняття і розбалансовують порядок денний та збільшують тиск на експертно-аналітичні підрозділи Апарату Верховної Ради.

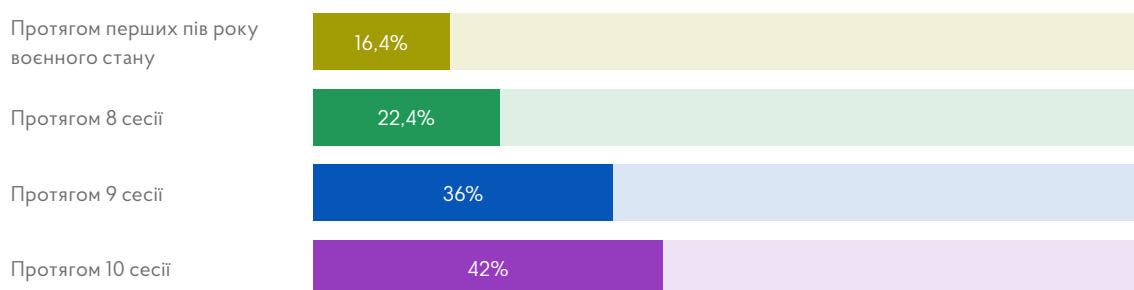
Серед фракцій і груп значно вирізняються показники групи «Відновлення України», яка, попри свою невелику кількість (всього 17 депутатів), зареєструвала аж 86 законопроектів, чим обігнала більшість фракцій та груп і навіть Кабінет Міністрів України. Це вже третя сесія підряд, коли частка зареєстрованих законопроектів від депутатів групи «Відновлення України» безперервно зростає (приблизно на 5% у загальному відношенні за сесією). В перерахунку на одного депутата група «Відновлення України» теж має надзвичайно високий показник (перевищує удвічі будь-який інший показник будь-якої іншої фракції чи групи за попередні сесії): для IX скликання — 5,06 законопроекту на одного депутата.

У контексті кількості підписантів законопроектів 10 сесія продовжила тенденції попередніх трьох сесій воєнного стану (7, 8 та 9), які, на жаль, опосередковано свідчать про збільшення законодавчого спаму. Зросла частка законопроектів, що мають по одному або по два-три підписанти. Натомість зменшилася частка законопроектів, які мають по чотири-сім, 8–22 або 23+ підписанти. Значно (на 12%) зросла частка законопроектів, що мають по одному підписанту. Вже другу сесію підряд саме частка законопроектів з одним підписантом переважає всі інші частки законопроектів. Збільшення частки законопроектів з невеликою кількістю підписантів під час 10 сесії почала конвертуватися у збільшення частки таких законів. Частка прийнятих законів, що мають 8–22 та 23+ підписанти, зменшилася порівняно з попередньою 9 сесією, а ось частка прийнятих законів з одним підписантом зросла удвічі.

Порушення

Все більш загрозливо виглядає ситуація із порушенням конституційної процедури підписання законопроектів. Протягом 10 сесії строк підписання (або надання пропозицій) було порушено щодо 22 законів, тобто у 34% випадків. Крім цього, ще п'ять законів взагалі не були ні підписані Президентом, ні ветоані, ні отримали пропозиції. Якщо об'єднати всі ці порушення, то це буде 42% від усіх прийнятих законів протягом 10 сесії. Тобто чотири з десяти законів — це досить сумна статистика, яка прогресує з кожною новою сесією часів воєнного стану.

Частка законів із порушенням конституційної процедури



Якщо така тенденція продовжиться, то протягом наступної сесії можна буде очікувати, що Президент порушить конституційну процедуру щодо половини прийнятих Верховною Радою законів.

Обсяг «традиційних» порушень Регламенту хоч і не збільшується, але і не спадає. 10 сесія за часткою порушень найбільше нагадує ситуацію, що спостерігалася протягом 9 сесії. Процедури розгляду до 54% (трохи більше половини) законів мали порушення протягом 10 сесії. Водночас, на відміну від 9 сесії, протягом 10 сесії не застосовувалася практика прийняття законопроектів «з коліс», коли законопроекти приймають у першому читанні та в цілому вже в день їх реєстрації.

Кризові процеси у Верховній Раді України

Моніторинг роботи Верховної Ради України протягом 10 сесії зафіксував одразу декілька показників, які можуть свідчити про кризові процеси у ВРУ.

Під час 10 сесії було прийнято всього 64 закони. Це найменша кількість прийнятих законів протягом сесії за все IX скликання, удвічі менше порівняно з попередньою аналогічною осінньою сесією. Це означає, що коло питань, щодо яких депутати Верховної Ради (або хоча б їх більшість) мають консенсус, зменшується, як і спроможність ВРУ ухвалювати рішення.

Особливо дивно зменшення кількості прийнятих законів виглядає на тлі тенденції зі збільшення кількості зареєстрованих законопроектів, що зі свого боку є ознакою відродження законодавчого спау.

Ще однією ознакою кризи є зменшення частки зареєстрованих законопроектів від депутатів фракції «Слуга народу», попри загальне збільшення кількості зареєстрованих законопроектів протягом 10 сесії. За цим показником депутати від фракції «Слуга народу» поставили антирекорд – зареєстрували найменшу частку законопроектів за всі сесії IX скликання.

Досить неоднозначно виглядають формальні показники законодавчої активності Президента України, які також можуть бути свідченням кризового процесу. Моніторинг показує, що в часи воєнного стану Парламент майже не приймає «звичайні» президентські закони, які стосуються внутрішньої політики. Про що це може свідчити? З одного боку, можливо, Президент дійсно вирішив віддати законодавчий вимір внутрішньої політики на розсуд Уряду та Парламенту. Водночас це може свідчити і про зовсім протилежне: цілком ймовірно, що Президент має настільки визначальний вплив, що Уряд і депутати діють згідно з баченням політики Президента, ухвалюючи лише те, що відповідає такому баченню. І тому Президенту навіть не потрібно користуватися формальним правом подання законодавчих ініціатив. Це дає змогу Президенту не бути формально причетним до непопулярних законодавчих ініціатив у сфері внутрішньої політики.

Законотворча активність

Зареєстровані законопроекти

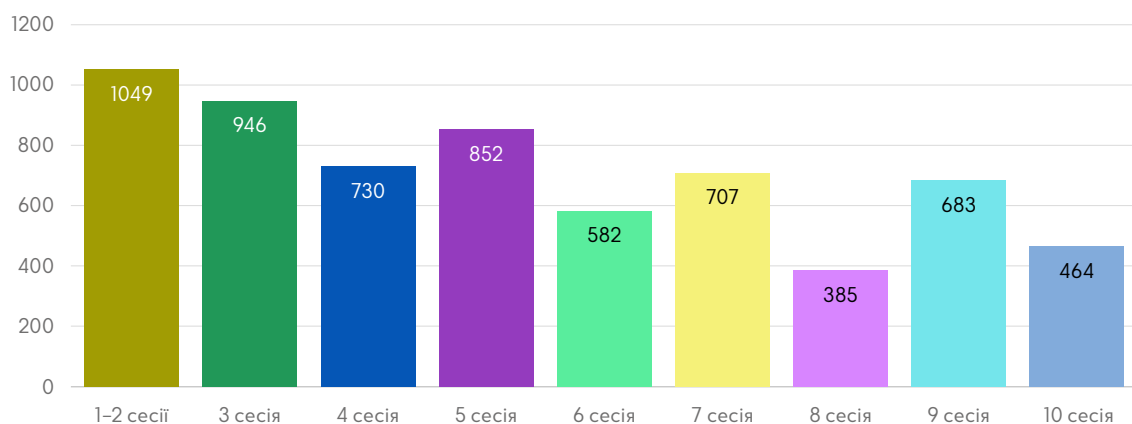
Протягом 10 сесії було зареєстровано 464 проекти законів. Це досить несподівано, адже протягом 1–8 сесій спостерігалось постійне зменшення кількості зареєстрованих за сесію законопроектів. Протягом 9 сесії Верховна Рада вийшла на плато — кількість зареєстрованих законопроектів майже не змінилася порівняно з попередньою аналогічною осінньою сесією. А ось вже 10 сесія продемонструвала збільшення кількості зареєстрованих законопроектів порівняно з попередньою аналогічною сесією. Це зі свого боку є однією з ознак законодавчого спау, що розбалансовує порядок денний і збільшує тиск на структурні підрозділи Апарату Верховної Ради, які відповідають за попереднє опрацювання та супровід законопроектів.

Протягом 10 сесії було зареєстровано:

5 євроінтеграційних ² законопроектів	1,1% від усіх зареєстрованих законопроектів
21 законопроект про надання згоди, або денонсацію міжнародних договорів	4,5% від усіх зареєстрованих законопроектів
1 невідкладний законопроект	0,2% від усіх зареєстрованих законопроектів

² Євроінтеграційним є закон, який визнаний Комітетом з євроінтеграції як «євроінтеграційний», має відповідну позначку в електронній системі та направляється до Кабінету Міністрів для проведення додаткової експертизи (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text>).

Кількість зареєстрованих законопроектів за сесіями



Зареєстровані законопроекти

Зареєстровані законопроекти за ініціаторами

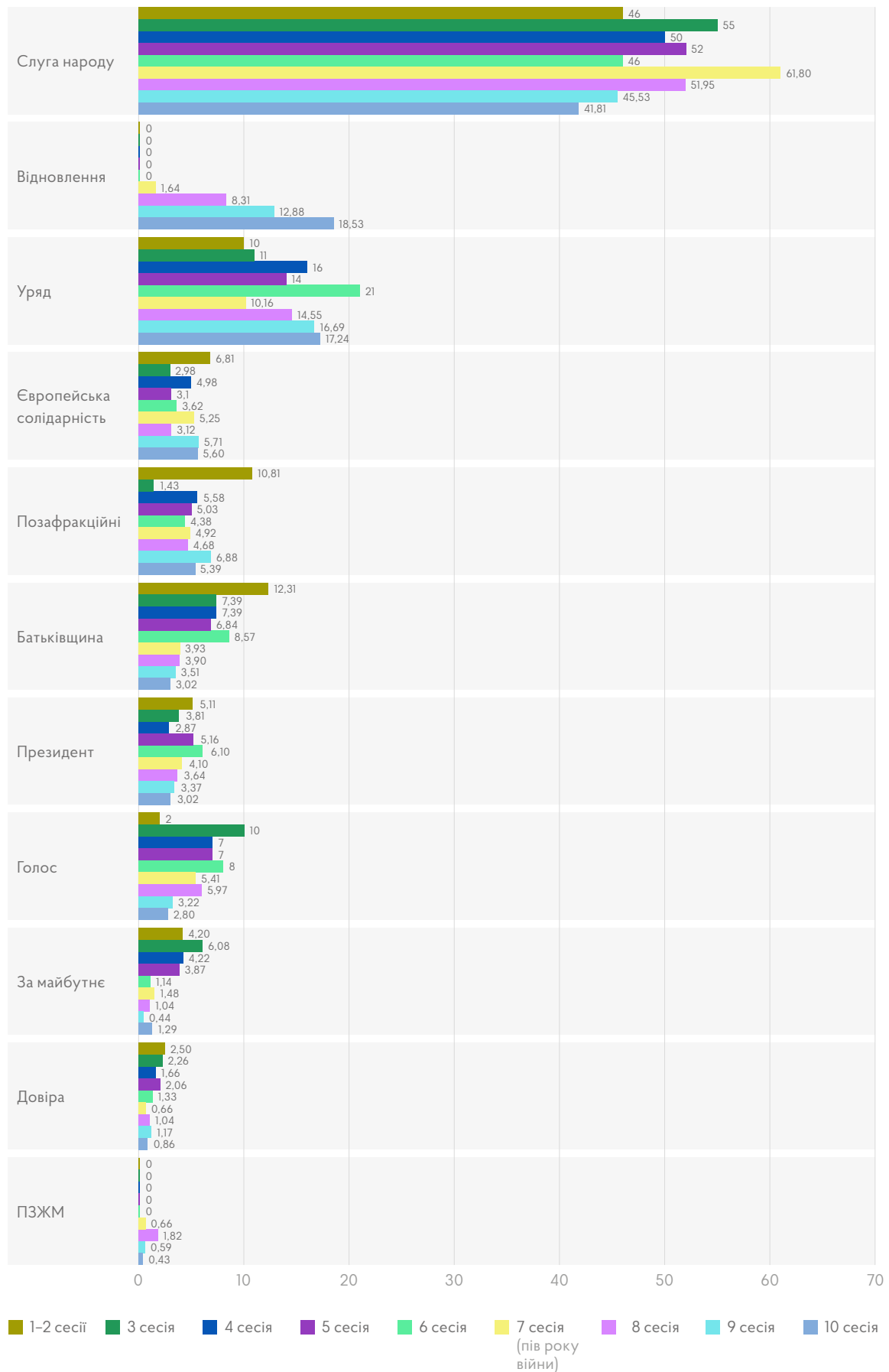
Ініціатор ³	Кількість зареєстрованих законопроектів (відсоток від загальної кількості законопроектів)
Фракція «Слуга народу»	194 (41,8%)
Група «Відновлення України»	86 (18,5%)
Кабінет Міністрів України	80 (17,2%)
Фракція «Європейська солідарність»	26 (5,6%)
Позафракційні	25 (5,4%)
Фракція «Батьківщина»	14 (3%)
Президент України	14 (3%)
Фракція «Голос»	13 (2,8%)
Група «Партія «За майбутнє»	6 (1,3%)
Група «Довіра»	4 (0,9%)
Група «Платформа за життя та мир»	2 (0,4%)

³ Для спрощення тут і далі в подібних таблицях використовується термін «ініціатор». Це дійсно так, якщо йдеться про Уряд і Президента. Фракції ВРУ не мають права законодавчої ініціативи, тому коли йдеться про фракції, це треба розуміти як те, до якої фракції чи групи належить перший підписант (ініціатор) з числа народних депутатів.

Для більшості фракцій та груп, як і для Президента, показники 10 сесії є досить стандартними. Президент так само зареєстрував півтора десятка законопроектів, фракції меншості («Європейська солідарність», «Батьківщина», «Голос») реєстрували законопроекти у межах 13–26, а три групи («За майбутнє», «Довіра», ПЗЖМ) – до 10 законопроектів. Водночас є три важливі винятки.

1. Кабінет Міністрів України збільшив свою частку зареєстрованих законопроектів і показав другу найбільшу частку зареєстрованих законопроектів за всі сесії IX скликання.
2. Значно вирізняються показники групи «Відновлення України», яка, **попри свою невелику кількість**, зареєструвала аж **86 законопроектів**, чим обігнала більшість фракцій і груп та навіть Кабмін. Це вже третя сесія підряд, коли частка зареєстрованих законопроектів від депутатів групи «Відновлення України» безперервно зростає (приблизно на +5% у загальному відношенні за сесію). Така велика кількість зареєстрованих законопроектів поряд із мінімальною кількістю прийнятих законів є ознакою законодавчого спаду (реєстрація багатьох низькоякісних законопроектів, які не мають реальної перспективи прийняття).
3. На тлі Кабміну та групи «Відновлення України» фракція «Слуга народу» дещо зменшила частку зареєстрованих законопроектів, показавши найнижчу частку зареєстрованих законопроектів за всі сесії IX скликання. Однак саме депутати цієї фракції досі реєструють найбільше законопроектів, а сукупна кількість ініційованих ними законопроектів значно перевищує показники Кабміну.

Зареєстровані законопроекти за суб'єктами та за сесіями у відсотках



Приналежність законопроекту визначалася за фракційною приналежністю ініціатора. Для депутатів ініціатором вважається перший підписант законопроекту. Цей метод має свої обмеження, однак саме ним користуються, зокрема, і в Апараті ВРУ. До того ж ч. 3 ст. 90 Регламенту прямо визначає ініціатором законопроекту того депутата, чий підпис зазначено першим.

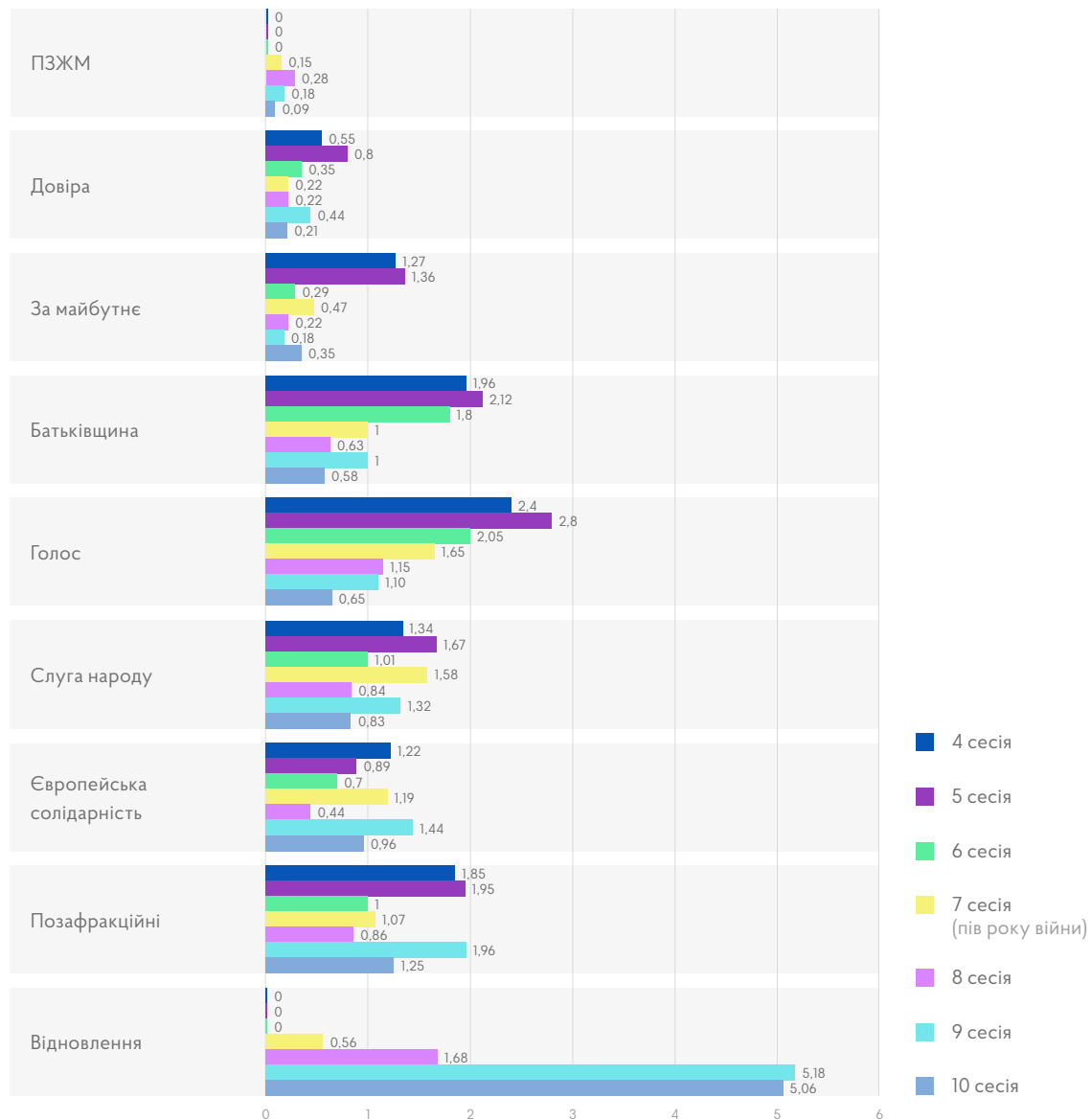
Кількість зареєстрованих законопроектів у перерахунку на одного депутата⁴ для більшості фракцій і груп показує стандартну для IX скликання ситуацію. На одного депутата, що є членом фракції, припадає до одного законопроекту⁵. Для депутатів, що входять до депутатських груп, цей показник менший ніж 0,5 законопроекту на одного депутата⁶. Але найбільше вирізняється група «Відновлення України» з надзвичайно високим для IX скликання показником 5,06 законопроекту на одного депутата. Цей показник перевищує удвічі будь-який інший показник будь-якої іншої фракції чи групи за попередні сесії. Це вже друга сесія, коли депутати від цієї групи демонструють настільки високі показники (більше 5 законопроектів на депутата). Така кількість законопроектів у перерахунку на одного депутата є ще однією ознакою законодавчого спаду.

⁴ Варто наголосити, що кількість законопроектів на одного депутата не може слугувати показником ефективності фракцій чи груп. Це радше показник, що дає змогу краще зрозуміти загальні тенденції роботи Верховної Ради. Тут свідомо не наводиться кількість законопроектів конкретних депутатів, оскільки це часто сприймається ними як показник ефективності своєї роботи, що спонукає їх реєструвати більше законопроектів, нехтуючи якістю, що і є однією із причин законодавчого спаду.

⁵ Це нормально для осінніх сесій.

⁶ Логічно припустити, що законопроектна робота у партіях, що формують фракції, налагоджена краще, ніж у групах, сформованих мажоритарниками, через наявну сталу організаційну структуру і можливості налагодити роботу депутатського об'єднання як суб'єкта права законодавчої ініціативи. Це, вочевидь, і впливає на спроможність розробляти «групові» законопроекти.

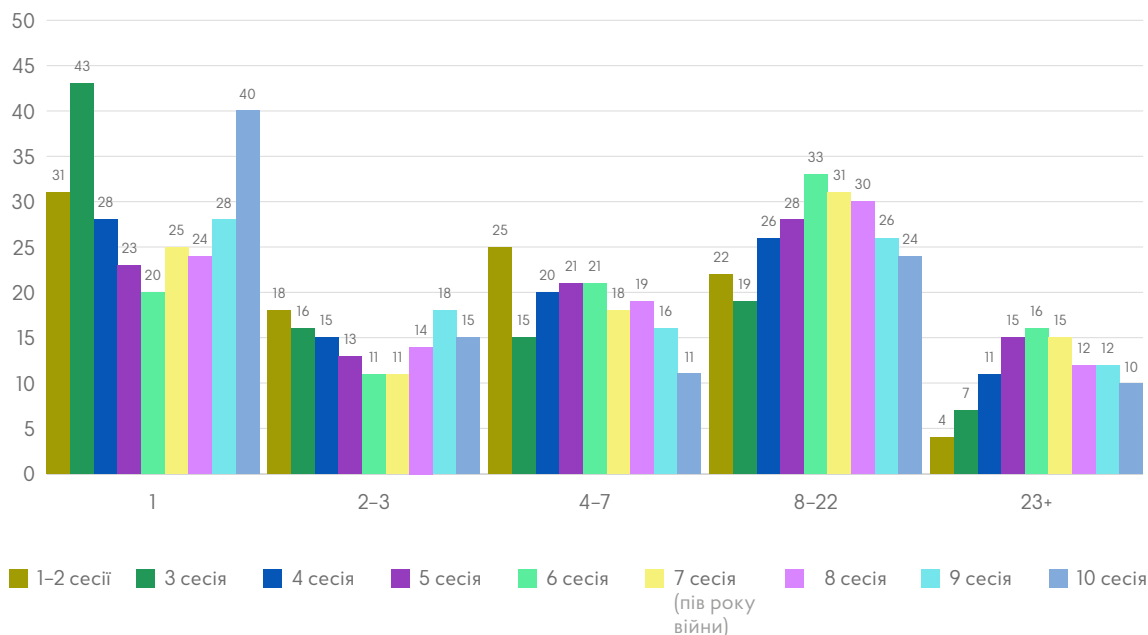
Кількість законопроектів на одного депутата фракцій/груп за сесіями



Зареєстровані законопроекти за групами підписантів

Групи за кількістю підписантів законопроектів – народних депутатів	Кількість законопроектів за 9 сесію, ініційованих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законопроектів)
1	148 (40%)
2–3	55 (15%)
4–7	42 (11%)
8–22	90 (24%)
23+	35 (10%)

Розподіл законопроектів за кількістю підписантів у відсотках



У контексті кількості підписантів законопроектів 10 сесія продовжила тенденції попередніх трьох сесій воєнного стану (7–9), які, на жаль, опосередковано свідчать про збільшення законодавчого спаму. Зросла частка законопроектів, що мають по одному або по два-три підписанти. Натомість зменшилася частка законопроектів, які мають по 4–7, 8–22 або 23+ підписанти. Значно (на 12%) зросла частка законопроектів, що мають по одному підписанту. Вже другу сесію підряд саме частка законопроектів з одним підписантом переважає всі інші частки законопроектів.

Рекорд 10 сесії – 93 підписанти в одному законопроекті⁷, який стосується заборони поширення інформації про роботу ВРУ під час воєнного стану. Цей законопроект наразі прийнято в першому читанні.

У цьому розрізі парламентського моніторингу автори виходять із припущення, що більша кількість підписантів позитивно корелює із кращою пропрацьованістю законопроектів, вищим рівнем консенсусності та є ознакою зменшення законодавчого спаму.

Прийняті закони

За 10 сесію в цілому було прийнято 64 закони. Це найменша кількість прийнятих законів протягом сесії за все ІХ скликання, удвічі менша порівняно з попередньою аналогічною осінньою сесією. Особливо дивна така кількість прийнятих законів на тлі тенденції зі збільшення кількості зареєстрованих законопроектів.

⁷ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку обробки та використання даних в державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану №10062 від 18 вересня 2023 року. Ініціатор (перший підписант) – Арахамія Давид.

Кількість прийнятих законопроектів за сесіями



Прийняті закони

Кількість законів	Відсоток від усіх прийнятих законів
4 (євроінтеграційних ⁸)	6,2%
8 (про надання згоди щодо міжнародних договорів)	12,5%

На відміну від попередньої 9 сесії, всі «міжнародні» законопроекти були ратифікаціями та приєднаннями до нових угод. Денонсацій угод з росією, Сирією чи Іраном не було. З восьми договорів, ратифікованих Верховною Радою протягом 10 сесії, було дві багатосторонні угоди та шість двосторонніх договорів, укладених з ЄС (два договори), Кореєю, Швецією, Молдовою та Міжнародною організацією права розвитку.

Один прийнятий протягом 10 сесії законопроект був визначений Президентом України як невідкладний. Це законопроект №5420 від 23 квітня 2021 року щодо криміналізації контрабанди товарів і підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів.

Протягом 10 сесії Президент двічі накладав вето (і надавав свої пропозиції) на законопроекти. Один із них був повторно прийнятий із пропозиціями Президента, а інший поки не розглянуто.

⁸ Євроінтеграційним є закон, який визнаний Комітетом з євроінтеграції як «євроінтеграційний», має відповідну позначку в електронній системі та направляється до Кабінету Міністрів для проведення додаткової експертизи (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text>).

Прийняті закони за ініціаторами

Ініціатор	Кількість законів (відсоток від загальної кількості законів)
Фракція «Слуга народу»	40 (62,5%)
Кабінет Міністрів України	13 (20,3%)
Президент України	7 (10,9%)
Фракція «Голос»	2 (3,1%)
Позафракційні	1 (1,6%)
Фракція «Опозиційна платформа — за життя» ⁹	1 (1,6%)

10 сесія продемонструвала чотири цікавих спостереження.

По-перше, депутати фракції «Слуга народу», попри рекордно низьку частку зареєстрованих законопроектів, показали рекордно високу частку прийнятих законів, хоча, можливо, це зумовлено загальною низькою кількістю законів (всього 64 за сесію).

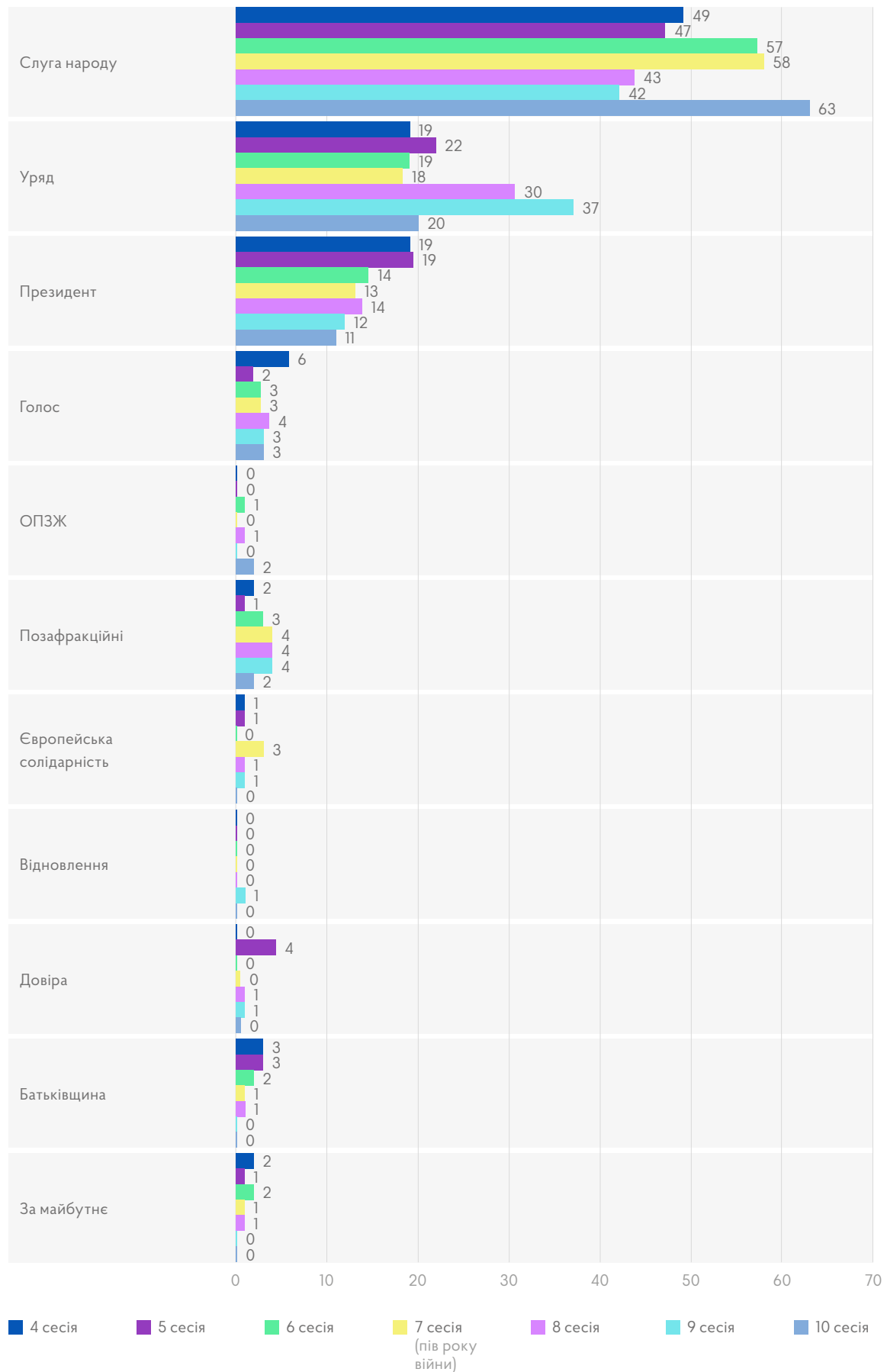
По-друге, прийнято незвично мало законів від фракцій і груп меншості. Зазвичай приймається хоча б по одному закону від депутатів фракцій «Європейська солідарність», «Батьківщина», «Голос» та груп «Довіра», «За майбутнє», «Відновлення України». Натомість протягом 10 сесії були прийняті закони лише від депутатів фракції «Голос».

По-третє, Кабінет Міністрів України після двох сесій (8 та 9) зростання частки прийнятих законів повернувся до звичних для себе 20%, хоча протягом попередніх двох сесій цей показник досягав 30–37%.

По-четверте, Президент України другу сесію підряд демонструє рекордно низьку частку прийнятих законів. Якщо протягом 9 сесії це було 12%, то зараз 11%. Президент України був автором прийнятого у другому читанні та в цілому одного закону, а не лише указів, ратифікацій і безпекових законів, як протягом 7 та 9 сесій.

⁹ Станом на 2023 рік фракції ОПЗЖ вже не існує. Ми визначаємо фракційність законів і законопроектів за датою їх реєстрації. Тобто якщо депутат від ОПЗЖ зареєстрував у 2021 році законопроект, який був прийнятий у цілому вже у 2023-му, то ми все одно записуємо цей законопроект до ОПЗЖ.

Прийняті закони за суб'єктами та за сесіями у відсотках



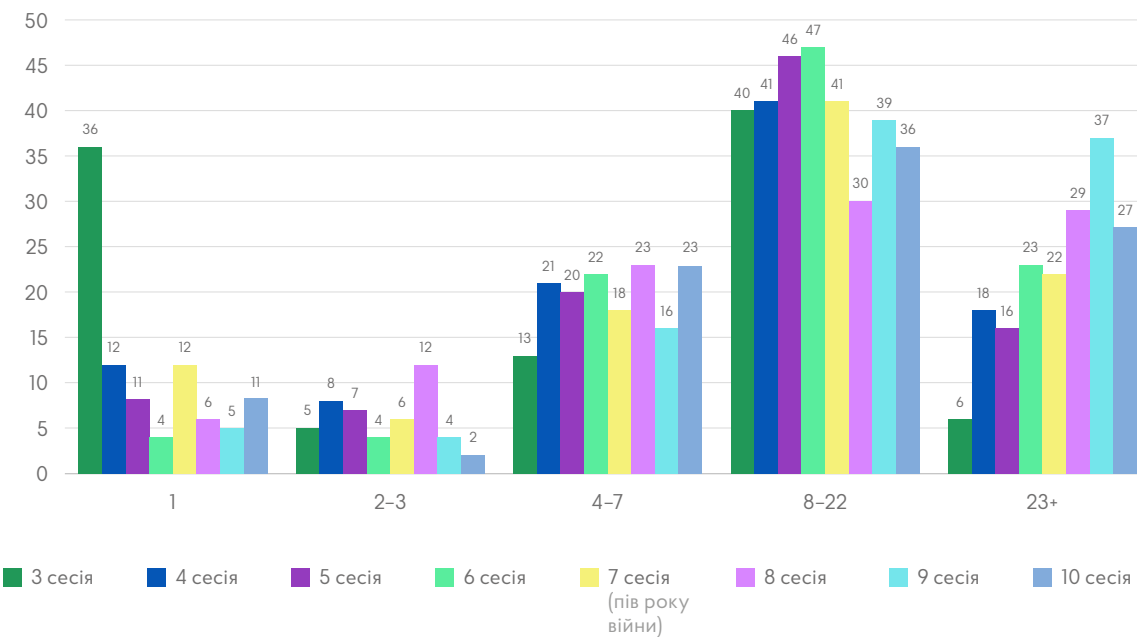
Прийняті закони за групами підписантів

Тенденція зі зростання частки законопроектів з невеликою кількістю підписантів поширилася і на те, які закони приймають. Частка прийнятих законів, що мають 8–22 та 23+ підписанти, зменшилася порівняно з попередньою 9 сесією, а ось частка прийнятих законів з одним підписантом зросла удвічі. Водночас правило «чим більше підписантів — тим більша вірогідність прийняття закону» все ще діє, адже, попри зменшення, дві третини прийнятих законів все ще мають більше восьми підписантів. Тобто законопроекти з великою кількістю підписантів мають більше шансів стати законами, ніж законопроекти з малою кількістю підписантів.

Найбільше підписантів має Закон щодо удосконалення порядку обробки та використання даних у державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану №10062 від 18 вересня 2023 року, ухвалений Верховною Радою 16 січня 2024 року. Він має 93 підписанти.

Групи за кількістю підписантів — народних депутатів, для прийнятих законів	Кількість законів, поданих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законів)
1	5 (11,4%)
2–3	1 (2,3%)
4–7	10 (22,7%)
8–22	16 (36,4%)
23+	12 (27,3%)

Розподіл ухвалених законів за кількістю підписантів у відсотках



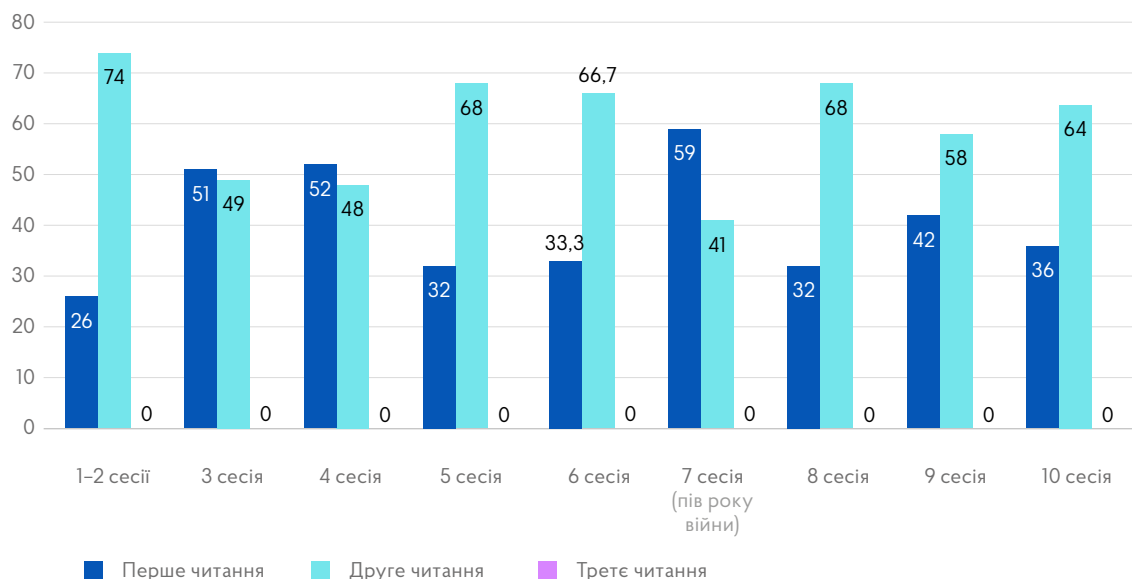
Проходження законопроектів

Кількість законів за читаннями:

- › 23 — ухвалено в цілому після першого читання (36%);
- › 41 — ухвалено в цілому після другого читання (64%);
- › 0 — ухвалено в цілому після третього читання (0%).

10 сесія відновила стандартний розподіл прийнятих законів за читаннями прийняття. Дві третини законів були прийняті у другому читанні та в цілому, а третина — в першому читанні та в цілому. Така сама ситуація була і під час 5, 6 та 8 сесій. Тренд щодо незастосування третього читання не змінився — жоден законопроект не пройшов три читання¹⁰. Нагадаємо, що два читання дають змогу краще підготувати законопроект, виправити недоліки та помилки, наявні при першому читанні. Однак два читання потребують також і більше часу.

Відсоткове (%) співвідношення законів за читаннями прийняття



¹⁰ Відповідно до ч. 1 ст. 102 Регламенту: «Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань». Детальніше про особливості застосування третього читання читайте за посиланням: <https://parlament.org.ua/2021/09/29/analitika-dnya-tretye-chitannya-zajve/>.

Строки надання висновків головних комітетів до першого читання

При розгляді інформації щодо комітетів варто враховувати, що цей моніторинг засновується на кількості висновків головних комітетів. Ця методика використовується з огляду на доступність даних. Саме інформація про висновки головних комітетів постійно доступна на сайті Верховної Ради, регулярно оновлюється та наявна щодо всіх висновків головних комітетів. Однак комітети, звісно ж, виконують багато інших функцій і завдань, крім надання висновків головних комітетів. Три комітети¹¹ мають надавати обов'язкові висновки до всіх законопроектів, на комітети може покладатися завдання з підготовки висновків як допоміжних комітетів, комітети розглядають та приймають рішення в межах контрольної функції, розглядають листи та звернення, проводять конференції, круглі столи тощо. Однак вся ця інформація публікується лише фрагментарно, тому вона не може бути використана для формату регулярного моніторингу. Хоча у випадках, коли ця інформація доступна у прийнятному для системного моніторингу вигляді, вона використовується. Наведені обмеження варто враховувати, переглядаючи подану нижче інформацію, яка засновується на висновках головних комітетів.

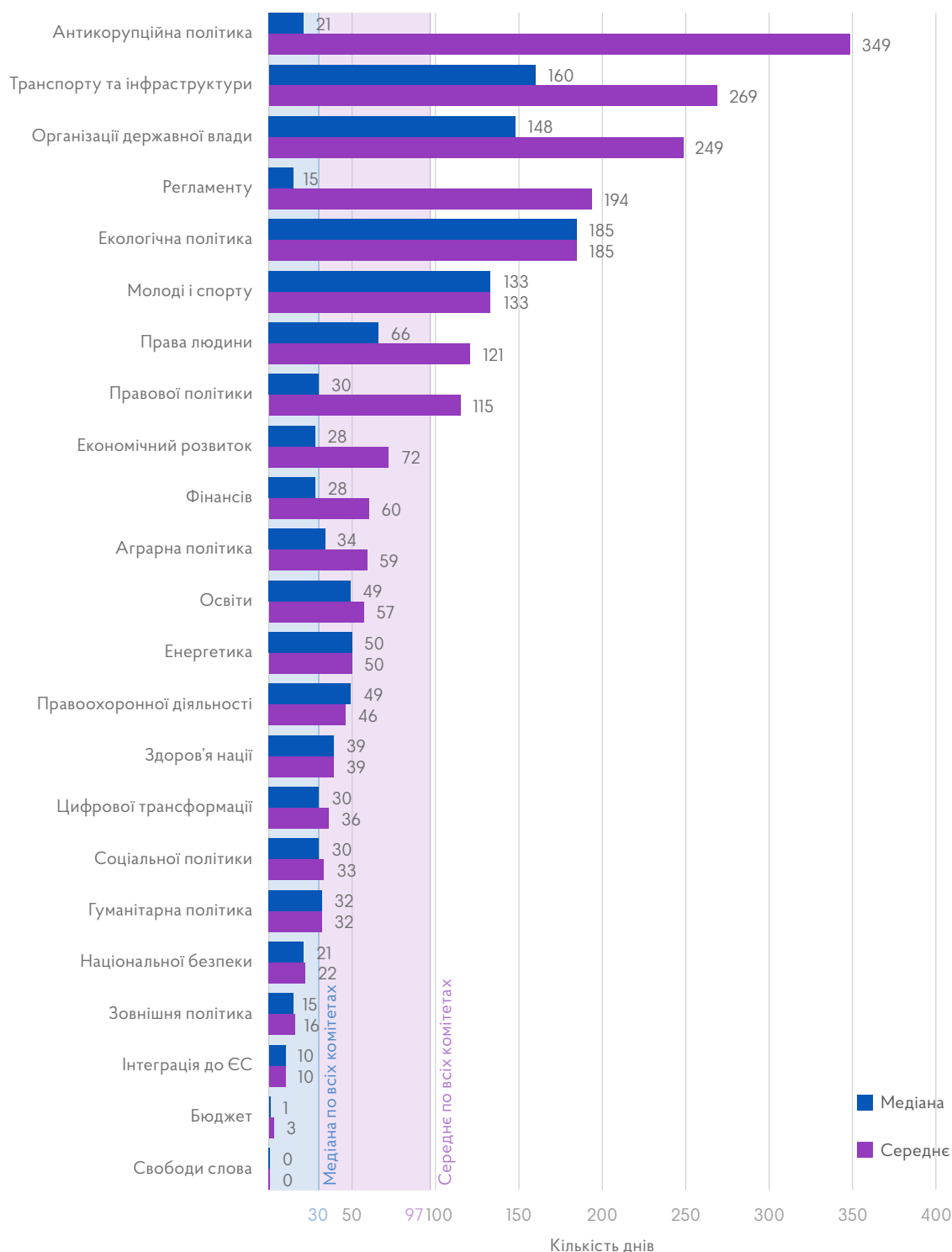
Час надання висновків головних комітетів на законопроекти¹² дає змогу оцінити одразу декілька важливих показників. У розрізі комітетів час від реєстрації до надання першого висновку комітетом характеризує навантаження на комітети, а також дає можливість у загальних рисах спрогнозувати швидкість попереднього опрацювання того чи іншого законопроекту залежно від його головного комітету. У розрізі ініціаторів час надання висновків характеризує «прихильність» членів комітетів до того чи іншого ініціатора та поглиблює прогностичні можливості швидкості попереднього опрацювання. Нарешті час, потрібний для отримання першого висновку головного комітету, разом із даними щодо загального проходження законопроектів дають змогу краще зрозуміти цілісну динаміку проходження законопроектів.

Комітети надавали висновок до першого читання в середньому за 97 днів, а половина усіх висновків була надана за 30 днів.

¹¹ Комітет з питань бюджету, Комітет з питань антикорупційної політики та Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

¹² Наведені дані стосуються лише тих випадків, коли висновки надавалися. Розраховувався час між датою реєстрації законопроекту і датою надання першого висновку головного комітету, враховуючи висновки про включення до порядку денного. Цей вид висновків враховувався, оскільки часто при попередньому опрацюванні комітет фактично вже розглядає законопроекти по суті.

Кількість днів від реєстрації до надання першого висновку головного комітету¹³



¹³ Треба враховувати, що такі комітети надали менше ніж п'ять перших висновків до першого читання за 10 сесію: Комітет з питань молоді і спорту; Комітет з питань гуманітарної політики, Комітет з питань екологічної політики, Комітет з питань енергетики, Комітет з питань здоров'я нації, Комітет з питань інтеграції до ЄС, Комітет з питань Регламенту. Комітет з питань свободи слова не надав жодного першого висновку як головний комітет протягом 10 сесії.

Швидкість надання висновків дуже різниться залежно від комітету

Різниця в окремих випадках досягає 100-кратного розміру. Якщо порівнювати показники 10 сесії та показники попередньої, 9 сесії, то у третини комітетів час на надання першого висновку зменшився, у третини цей час майже не змінився, а у третини — зріс.

Загалом навантаження і швидкість надання висновків у більшості випадків співвідносяться. Однак у частині випадків це не так. Комітет з правоохоронної діяльності, Комітет з питань фінансів, Комітет з питань соціальної політики та Комітет з питань національної безпеки, попри відносно велику кількість наданих висновків, доволі швидко надавали перші висновки до законопроєктів. А Комітет з питань транспорту та інфраструктури, Комітет з екологічної політики і Комітет з питань молоді та спорту, маючи помірну кількість наданих висновків, відносно довго надавали перші висновки до законопроєктів.

Суб'єкт подання	Середня кількість днів	Медіанна ¹⁴ кількість днів
Кабінет Міністрів України	65	30
Народні депутати України	111	32
Президент України	14	14

Незвично виглядає ситуація в розрізі суб'єктів подання та ініціаторів. Середня кількість днів на надання першого висновку порівняно з 9 сесією зменшилася на 17 днів для депутатських законопроєктів і майже удвічі (на 52 дні) — для урядових. Вже другу сесію підряд **середній строк надання перших висновків до урядових законопроєктів менше за середній строк надання перших висновків до депутатських законопроєктів**. Ба більше, середня тривалість надання першого висновку на депутатський законопроєкт майже удвічі перевищує середню кількість днів для урядових законопроєктів. Хоча майже рівна медіанна кількість днів свідчить, що половина як депутатських, так і урядових законопроєктів розглядаються приблизно з однаковою швидкістю. Медіанні показники усіх суб'єктів залишилися на майже тому самому рівні, що і протягом 9 сесії. Законопроєкти Президента, як і зазвичай, найшвидше отримують перші висновки комітетів, перебуваючи в комітетах менше двох тижнів.

Законопроєкти більшості фракцій протягом 10 сесії отримували висновки швидше або приблизно з такою самою швидкістю, що і протягом 9 сесії. Однак для законопроєктів, ініційованих депутатами від фракції «Батьківщина», групи «Відновлення України» та позафракційних, швидкість надання перших висновків навпаки зменшилася¹⁵.

¹⁴ Нагадаємо, медіана — це значення, яке ділить усі дані навпіл, тобто половина всіх спостережень буде менше, ніж медіана, а половина — більше, ніж медіана.

¹⁵ Треба враховувати, що для груп «Платформа за життя та мир», «За майбутнє», «Довіра» та фракцій «Європейська солідарність» і «Опозиційна платформа — за життя» показники розраховувалися на основі менше чотирьох висновків. Вони виділені в таблиці сірим кольором. Тому швидке чи повільне отримання висновків на їхні законопроєкти є радше збігом обставин, а не системою. В інших фракціях це більше п'яти висновків.

Фракційна приналежність ініціатора	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
ОПЗЖ	721	748
Фракція «Батьківщина»	416	48
Позафракційні	248	144
Група «За майбутнє»	100	100
Фракція «Слуга народу»	80	27
Група «Відновлення України»	73	66
Фракція «Голос»	66	26
Уряд	65	30
Група «Платформа за життя та мир»	43	43
Фракція «Європейська солідарність»	37	40
Президент	14	14
Група «Довіра»	1	1

Топ-5 найдовших за кількістю днів проходження від реєстрації до надання першого висновку головного комітету, а також топ-5 найшвидших законопроектів можна знайти у додатку 1.

Строки надання висновків головних комітетів до другого читання

Швидкість надання висновків комітетів до другого читання¹⁶ є менш показовою з огляду на малу кількість цих висновків на один комітет. До цих даних¹⁷ треба ставитися обережно, однак вони теж варті уваги. Так, 8 із 18¹⁸ комітетів (тобто майже половина) збільшили (порівняно з попередньою сесією) час, за який вони в середньому надавали висновки до другого читання, а інша половина зменшила цей час.

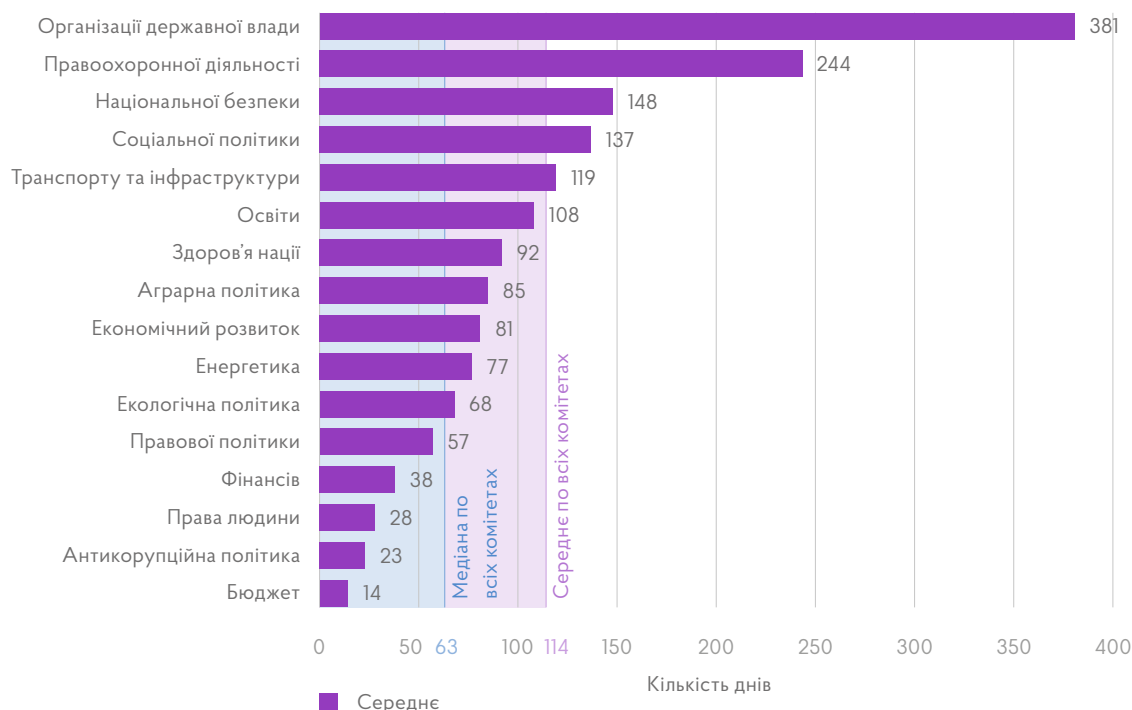
Час від прийняття законопроекту в першому читанні до надання висновку до другого читання в середньому становить 114 днів, а половина всіх висновків була надана за 63 дні. Тобто швидкість комітетського опрацювання законопроектів до другого читання відрізняється від швидкості опрацювання до першого читання приблизно на 15%.

¹⁶ Розраховувалася кількість днів між датою прийняття законопроекту в першому читанні та датою надання першого висновку комітету до другого читання (хоча висновків може бути декілька).

¹⁷ З огляду на малу кількість висновків до другого читання тут використовується тільки середнє значення. Лише п'ять комітетів надали п'ять або більше висновків до другого читання за 10 сесію.

¹⁸ Ще п'ять комітетів не надали жодного висновку до другого читання.

Середня кількість днів від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання



Ініціатор	Середня кількість днів від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання
Кабінет Міністрів України	46
Народні депутати України	133
Президент України ¹⁹	51

Для урядових законопроектів час на надання першого висновку комітету до другого читання скоротився удвічі порівняно з попередньою 9 сесією. Урядові законопроекти отримували перші висновки до другого читання швидше, ніж протягом попередніх сесій воєнного стану (7, 8 та 9) і чи не вперше отримували висновки в середньому швидше, ніж депутатські чи президентські законопроекти. Для депутатських законопроектів час на надання першого висновку комітету до другого читання навпаки збільшився, в середньому – на 35 днів. Збільшення часу на надання першого висновку до другого читання для депутатських законопроектів відбувається вже третю сесію підряд. Єдиний президентський законопроект отримав перший висновок до другого читання дещо повільніше, ніж протягом 7 чи 8 сесій.

¹⁹ Комітети надали лише один висновок до законопроектів Президента України до другого читання протягом 10 сесій. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором.

Приналежність ініціатора ²⁰	Середня кількість днів
Фракція «Голос»	440
Група «За майбутнє»	197
Фракція «Слуга народу»	109
Фракція «Європейська солідарність»	55
Президент України	51
Уряд	46
Позафракційні	28

Топ-5 найдовших за кількістю днів проходження від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання, а також топ-5 найшвидших законопроектів можна знайти у додатку 2.

Строки проходження законів від реєстрації до прийняття

Строк на прийняття законів незалежно від того, в якому читанні вони були ухвалені, в середньому становить 140 днів, медіана — 65 днів (тобто половина законопроектів була прийнята більш ніж за 65 днів, а половина — менше).

Строк від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому

Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
1-2	26	21,5
3	60	32
4	75	69
5	81	65
6	102	72
7 (пів року війни)	64,5	8
8	77	24
9	49	33
10	41	26

²⁰ Варто враховувати, що велика кількість висновків (більше п'яти) була надана лише щодо законопроектів Уряду, позафракційних депутатів і депутатів фракції «Слуга народу». Для Президента та інших фракцій і груп кількість законопроектів, на які були надані висновки, менше п'яти. Вони виділені в таблиці сірим кольором. Для цих категорій вказане значення можна пояснити збігом обставин.

70% законопроєктів, прийнятих у першому читанні та в цілому, були прийняті менш ніж за 52 дні. Час на їх проходження від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому залишився приблизно на тому самому рівні²¹, що і протягом 8 та 9 сесій. Водночас для 30% законопроєктів, що приймаються найдовше, час від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому зменшився порівняно з 9 сесією на 11–33 дні. Тенденція щодо зменшення часу на проходження законопроєктів, що приймаються найдовше, наявна вже другу сесію підряд. Всі законопроєкти, прийняті у першому читанні та в цілому, були зареєстровані протягом другої половини 2023 року. Це демонструє значне оновлення порядку денного Верховної Ради України. Отже, для етапу «від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому» 10 сесія продемонструвала рекордні показники, другі після 7 сесії (перше півріччя воєнного стану). Також 10 сесія продемонструвала повне оновлення порядку денного, адже всі законопроєкти, прийняті в першому читанні та в цілому, стосувалися ситуації, наявної не просто після 24 лютого 2022 року, але і протягом того півріччя, коли проходила 10 сесія. Водночас, на відміну від 9 сесії, протягом 10 сесії не застосовувалася практика прийняття законопроєктів «з коліс», коли законопроєкти приймають у першому читанні та в цілому вже в день їх реєстрації.

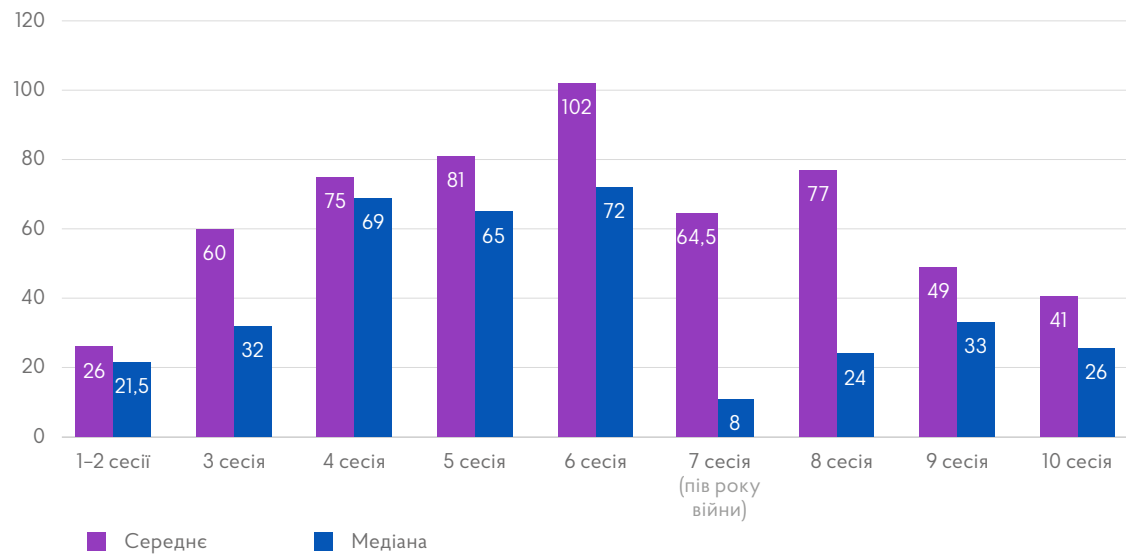
Експериментальний показник «темپ зростання» склав 2 (два) дні, хоча цей показник передусім зумовлений від'ємним значенням попереднього періоду. Темп зростання показує, що протягом 10 сесії законопроєкти швидко проходили від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому. Нагадаємо, що темп зростання розраховується як середня різниця між різницею децилів²² кількості днів від реєстрації до прийняття 8 й 7 (перші пів року повномасштабного вторгнення) сесій і різницею децилів кількості днів від реєстрації до прийняття 10 та 9 сесій²³.

²¹ Різниця по часу проходження порівняно з 8 або 9 сесією становила до 10 днів у сторону збільшення або зменшення.

²² <https://uk.wikipedia.org/wiki/Квантиль#Дециль>.

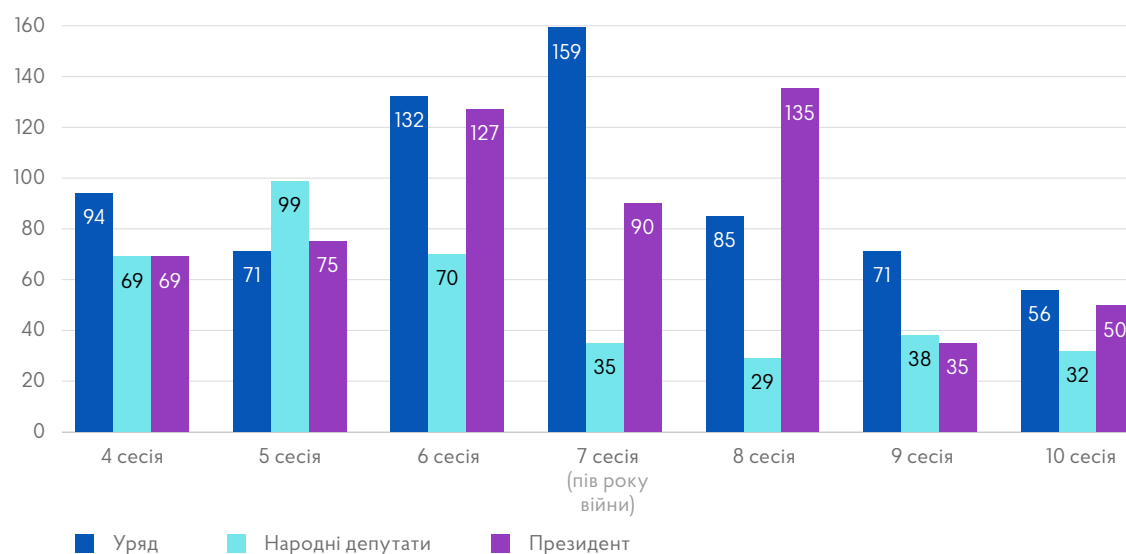
²³ Тобто «темп» характеризує швидкість зростання часу прийняття. Наприклад, уявімо, що між 1 і 2 сесіями в середньому час прийняття законопроєктів зріс на 10 днів, а між 2 і 3 цей приріст склав сім днів. Тоді показник, який називається тут темпом, буде становити –3 дні, тобто зростання сповільнилося. Якби між 2 і 3 сесіями цей приріст склав 15 днів, то темп становив би п'ять днів, а це означало б, що зростання пришвидшилося.

Порівняння сесій за кількістю днів, витрачених для прийняття законопроектів у першому читанні



Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	56	48
Народні депутати України	32 (33 для фракції «Слуга народу»)	21 (19 для фракції «Слуга народу»)
Президент України	50	42

Середня кількість днів від реєстрації до ухвалення законопроекту в першому читанні за сесіями та суб'єктами



У першому читанні та в цілому було прийнято чотири урядових законопроєкти, 13 депутатських і шість президентських. Третина депутатських та урядових законопроєктів були прийняті у першому читанні та в цілому. Водночас всі президентські законопроєкти, крім одного, були прийняті в першому читанні та в цілому.

І президентські, й урядові законопроєкти, прийняті в першому читанні та в цілому, є ратифікаціями або затвердженням указів. І ратифікації, і затвердження указів завжди ухвалюються в першому читанні.

Урядові законопроєкти досить швидко проходили від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому, в середньому за 56 днів. Це найшвидше проходження урядових законопроєктів за період 4–10 сесій. Проте порівняно з депутатськими та президентськими законопроєктами урядові приймалися найдовше протягом 10 сесії, хоча вони майже зрівнялися з депутатськими. Президентські законопроєкти протягом 10 сесії проходили від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому в середньому за 50 днів, це відносно швидко, однак на 15 днів довше, ніж під час 9 сесії. А ось середня швидкість (32 дні) проходження депутатських законопроєктів від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому майже не відрізнялася від показників 7, 8 та 9 сесій.

Топ-5 найдовших за кількістю днів проходження від реєстрації до прийняття у першому читанні та в цілому законопроєктів, а також топ-5 найшвидших законопроєктів можна знайти у додатку 3.

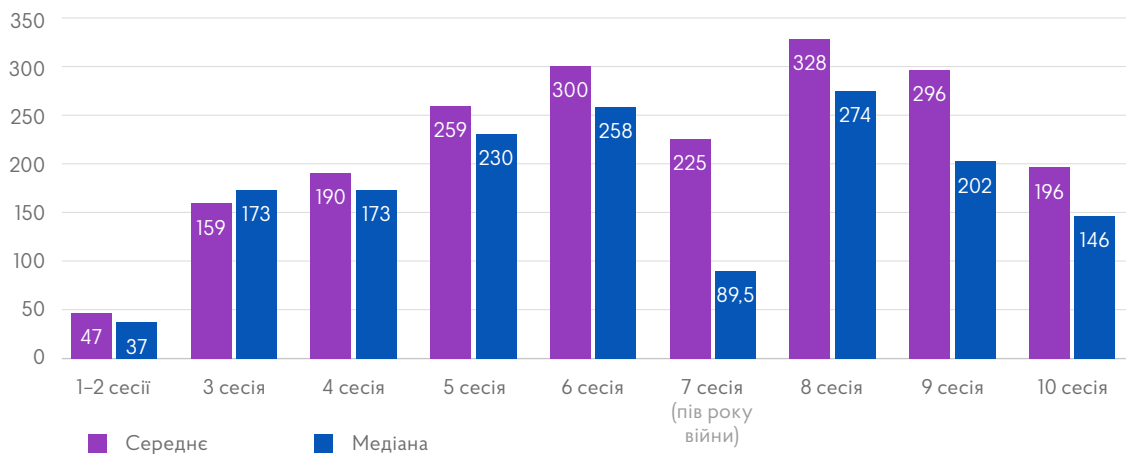
Строк від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому²⁴

Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
1–2	47	37
3	159	173
4	190	173
5	259	230
6	300	258
7 (пів року війни)	225	89,5
8	328	274
9	296	202
10	196	146

²⁴ Дані наведені лише щодо законів, які не були ветоувані.

Протягом 10 сесії суттєво зросла швидкість проходження законопроектів від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому. В середньому час на проходження від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому скоротився на 100 днів порівняно з 9 сесією, а медіанне значення скоротилося на 56 днів. Швидкість зросла для всіх законопроектів. Для 30% найшвидших законопроектів час на проходження від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому скоротився (порівняно з 9 сесією) удвічі — на 30–60 днів. Для інших 70% законопроектів час на проходження від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому також суттєво скоротився (порівняно з 9 сесією) — на 53–390 днів. Лише два законопроекти із 41 (5%), прийняті в другому читанні та в цілому, були зареєстровані до 24 лютого 2022 року. Це означає, що протягом 10 сесії відбулося кардинальне оновлення порядку денного. Верховна Рада приймала закони, які майже виключно стосувалися питань воєнного часу. Темп зростання часу від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому теж зменшився і становить -74 (мінус сімдесят чотири) дні.

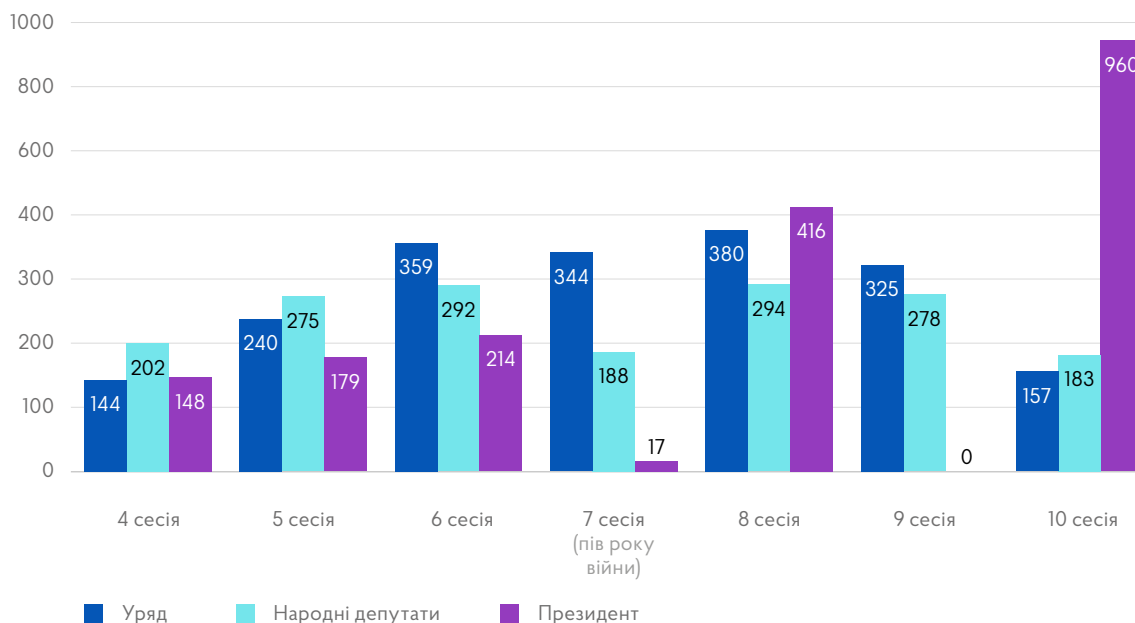
Порівняння сесій за кількістю днів, витрачених для прийняття законопроектів у другому читанні



Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	157	57
Народні депутати України	183 (161 для фракції «Слуга народу»)	149 (161 для фракції «Слуга народу»)
Президент України ²⁵	960	960

²⁵ Верховна Рада України прийняла лише один президентський законопроект у другому читанні та в цілому протягом 10 сесії. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором.

Середня кількість днів від реєстрації до ухвалення законопроєкту в другому читанні за сесіями та суб'єктами



Урядові законопроєкти удвічі (на 168 днів) скоротили (порівняно з 9 сесією) середній час проходження від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому і вперше з 6 сесії проходять цей шлях швидше за депутатські законопроєкти. Водночас депутатські законопроєкти стали прийматися швидше майже на 100 днів, перевершивши навіть показники 7 сесії, тобто першого півріччя воєнного стану, коли всі законодавчі ініціативи проходили надзвичайно швидко. Окрім того, показники депутатських законопроєктів за 10 сесію поставили рекорд за 4–10 сесії.

Єдиний президентський законопроєкт, прийнятий у другому читанні та в цілому, на відміну від президентських законопроєктів першого читання, є цілком звичайним законом. Він пройшов шлях від реєстрації до прийняття за 960 днів, що значно перевищує всі показники проходження президентських законопроєктів попередніх сесій, але з цього не можна робити висновки про вплив Президента України як суб'єкта законодавчої ініціативи на законотворчий процес, адже було прийнято лише один такий законопроєкт. Проте така ситуація підтверджує інше спостереження часів воєнного стану – Президент формально відсторонився від виконання своєї законотворчої функції у внутрішній політиці. Водночас інструментами цього моніторингу складно оцінити неформальний вплив Президента України на законодавчу гілку влади.

Топ-5 найдовших за кількістю днів проходження від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому законопроєктів, а також топ-5 найшвидших законопроєктів можна знайти у додатку 4.

Строк між першим читанням законопроекту та ухваленням його у другому читанні та в цілому²⁶

Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
4	93	75,5
5	130	91
6	168	148
7 (пів року війни)	121	38
8	141	57
9	159	97
10	133	90

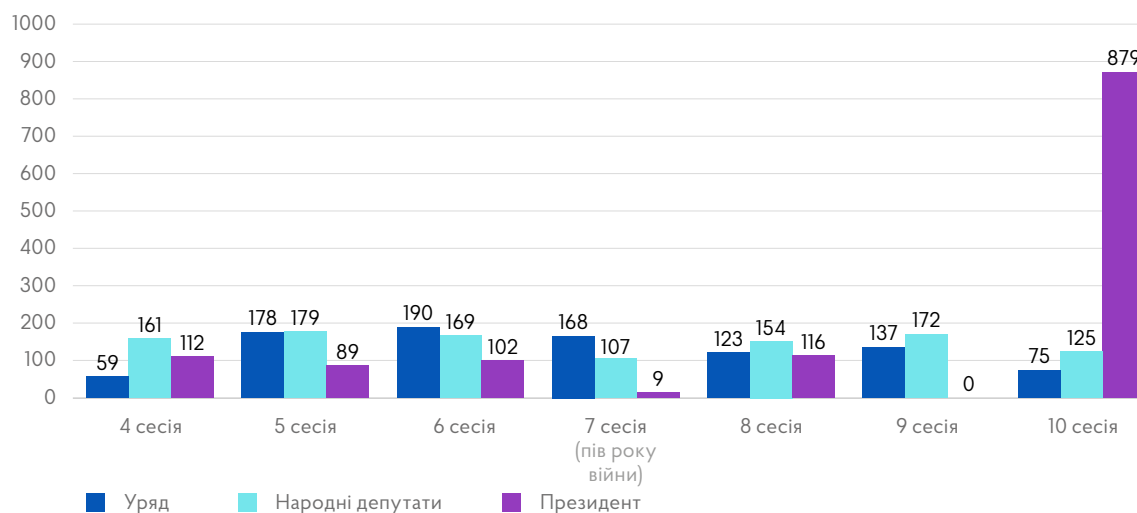
Час між прийняттям у першому читанні та прийняттям у другому читанні та в цілому для законопроектів, прийнятих протягом 10 сесії, скоротився порівняно з 9 сесією. Для 60% законопроектів скорочення становить 6–22 дні, а ще для 40% законопроектів – 35–75 днів. Тобто Верховна Рада пришвидшила опрацювання законопроектів у комітетах, експертно-аналітичних підрозділах і процеси політичного погодження законопроектів. Це означає, що зменшення загального часу проходження законопроектів від реєстрації до прийняття в другому читанні викликане не тільки більш «свіжою» датою їх реєстрації, але і пришвидшенням їх опрацювання.

Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	75	21
Народні депутати України	125 (104 для фракції «Слуга народу»)	103 (103 для фракції «Слуга народу»)
Президент України ²⁷	879	879

²⁶ Дані наведені лише щодо законів, які не були ветоуані.

²⁷ Президент не був ініціатором жодного законопроекту, прийнятого в другому читанні та в цілому протягом 10 сесії. Він виділений у таблиці сірим кольором.

Середня кількість днів від першого читання до ухвалення законопроекту в другому читанні за сесіями та суб'єктами



Процес проходження законопроектів від прийняття в першому читанні до прийняття в другому читанні та в цілому протягом 10 сесії відображає тенденції попередніх двох (8 та 9) сесій: урядові законопроекти опрацьовувалися швидше за депутатські. І для урядових, і для депутатських законопроектів скоротився (порівняно з 9 сесією) час на проходження законопроектів від прийняття в першому читанні до прийняття в другому читанні та в цілому. Для урядових законопроектів скорочення становить 62 дні, а для депутатських – 47 днів. Тобто кількісні дані показують, що Кабінет Міністрів уже третю сесію підряд краще просуває свої законопроекти у Верховній Раді (друге читання), ніж народні депутати України.

Рекордний час (879 днів) на опрацювання єдиного президентського законопроекту, прийнятого в другому читанні та в цілому, показує, що цей законопроект був відкладений у довгу шухляду після прийняття в першому читанні й актуалізований лише протягом 10 сесії.

Топ-5 найдовших за кількістю днів проходження від прийняття законопроекту у першому читанні до його прийняття в другому читанні та в цілому, а також топ-5 найшвидших законопроектів можна знайти у додатку 5.

Моніторинг проходження законопроектів протягом 10 сесії виявив три важливі тенденції.

По-перше, спостерігається значне оновлення порядку денного. Всі законопроекти, прийняті в першому читанні та в цілому, і 95% законопроектів, прийнятих у другому читанні та в цілому, були зареєстровані вже після 24 лютого 2022 року. Тобто це законопроекти, спрямовані на розв'язання проблем, актуальних для воєнного стану.

По-друге, Президент був ініціатором лише одного звичайного законопроекту, прийнятого в другому читанні та в цілому. А всі президентські законопроекти, прийняті в першому читанні та в цілому – це укази та ратифікації. Це демонструє формальне відсторонення Президента України від питань внутрішньої політики та концентрації його на обороні та зовнішній політиці. Така сама ситуація спостерігалася під час 7 та 9 сесій, а протягом 8 сесії вона була менш виразною.

По-третє, Кабінет Міністрів України декілька сесій підряд посилює формальні показники своєї діяльності, поставивши декілька рекордів за 4–10 сесії. Покращені показники стосуються швидкості надання комітетських висновків, проходження законопроєктів від реєстрації до прийняття, швидкості проходження законопроєктів між першим читанням і прийняттям у другому читанні та в цілому.

Комітети

Інформація щодо строків надання висновків комітетів міститься у розділі про швидкість проходження законопроектів.

Висновки про відхилення

Назва суб'єкта законодавчої ініціативи	Кількість висновків про відхилення законопроектів (відсоток від загальної кількості висновків про відхилення)
Народні депутати України	46 (96%)
Уряд	2 (4%)
Президент	0

Фракційна приналежність ініціаторів законопроектів	Кількість висновків про відхилення законопроектів (відсоток від депутатських висновків про відхилення)
Фракція «Слуга народу»	26 (55%)
Група «Відновлення України»	8 (17%)
Позафракційні	6 (13%)
Фракція «Батьківщина»	4 (9%)
Фракція «Опозиційна платформа — за життя»	2 (4%)
Фракція «Голос»	1 (2%)

За 10 сесію було підготовлено 48 висновків головних комітетів про відхилення законопроектів. Висновки про відхилення можуть свідчити як про політичну лояльність комітетів, так і про рівень (хоча б мінімальний) якості підготовки законопроектів. Водночас половина відхилених законопроектів є альтернативними. Президентські законопроекти, схоже, витримують обидва критерії, оскільки не мають висновків про відхилення (водночас варто пам'ятати, що президентських законопроектів було небагато, і вони були майже виключно ратифікаціями та указами). Урядові законопроекти теж видаються безпроблемними у своїй більшості: лише два з них отримали висновки про відхилення. Основну масу висновків про відхилення

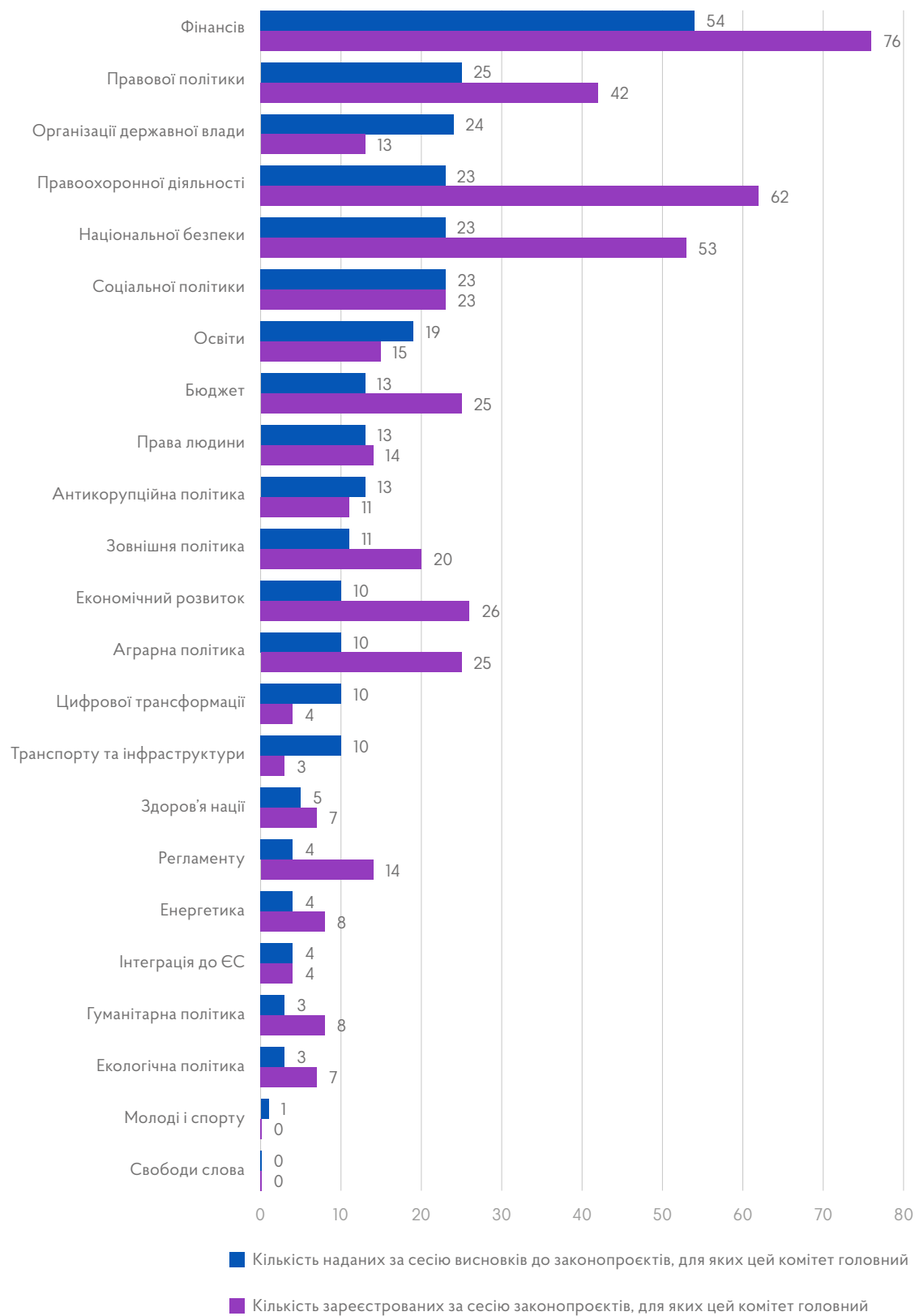
отримали законопроекти депутатів фракції «Слуга народу», що логічно, зважаючи на кількість таких депутатів та їхню законодавчу активність. Інші фракції та групи отримали по менш ніж п'ять висновків про відхилення. Єдиний значний виняток становить група «Відновлення України», законопроекти її депутатів отримали порівняно багато висновків про відхилення і в кількісному, і у відносному вимірах. Проте показник цієї групи співвідноситься із часткою законопроектів, ініційованих депутатами цієї групи.

Навантаження на комітети

При розгляді навантаження на комітети варто враховувати, що цей моніторинг **розраховує навантаження, передусім ґрунтуючись на кількості висновків головних комітетів**. Ця методика використовується з огляду на доступність даних (формату «відкриті дані»). Саме інформація про висновки головних комітетів постійно доступна на сайті Верховної Ради, регулярно оновлюється та наявна щодо всіх висновків головних комітетів. Однак комітети, звісно ж, **виконують багато інших функцій і завдань, крім надання висновків головних комітетів**. Три комітети²⁸ мають надавати обов'язкові висновки до всіх законопроектів, на комітети може покладатися завдання з підготовки висновків як допоміжних комітетів, комітети розглядають і приймають рішення щодо контрольної функції, розглядають листи та звернення, проводять конференції, круглі столи тощо. Наведені обмеження варто враховувати, переглядаючи подану нижче інформацію, яка засновується на висновках головних комітетів.

²⁸ Комітет з питань бюджету, Комітет з питань антикорупційної політики та Комітет з питань європейської інтеграції.

Навантаження на головні комітети



Поданий графік має два показники. По-перше, він демонструє, яка кількість висновків²⁹ була надана головними комітетами. Другий показник — це кількість законопроектів, яка була розписана на кожен комітет як на головний відповідно до предметів відання комітетів. Разом вони показують розподіл законопроектної роботи щодо попереднього опрацювання законопроектів.

Найбільше навантаження як за кількістю наданих висновків (54), так і за кількістю зареєстрованих законопроектів (76) має Комітет з питань фінансів. Ще п'ять комітетів мають схоже між собою відносно значне навантаження: Комітет з правової політики (25 висновків), Комітет з організації державної влади (24 висновки), Комітет з правоохоронної діяльності (23 висновки), Комітет з національної безпеки (23 висновки), Комітет із соціальної політики (23 висновки). Це доволі стандартний розподіл для останніх чотирьох сесій воєнного стану (7, 8, 9, 10), єдиною особливістю є те, що Комітет з фінансів повернув собі звання найбільш навантаженого комітету (протягом 9 сесії це був Комітет з правоохоронної діяльності).

Найсильніше зменшили (порівняно з аналогічною 8 сесією) кількість наданих висновків протягом 10 сесії ті комітети, які значно наростили цю кількість протягом першого року воєнного стану: Комітет з питань національної безпеки (-18 наданих висновків), Комітет з питань економічного розвитку (-16 наданих висновків) і Комітет з питань фінансів (-15 наданих висновків). Крім цього, значно зменшив кількість наданих висновків Комітет з екологічної політики (-17 наданих висновків).

Кількість наданих висновків майже не зросла порівняно з 8 сесією. Це відображає загальний тренд на зменшення обсягу опрацювання законопроектів або принаймні **стабілізацію темпів роботи**. Але найсильніше зросла кількість наданих висновків (порівняно з 8 сесією) у Комітеті з організації державної влади (+9 наданих висновків), Комітеті з антикорупційної діяльності (+9 наданих висновків) та Комітеті з цифрової трансформації (+8 наданих висновків).

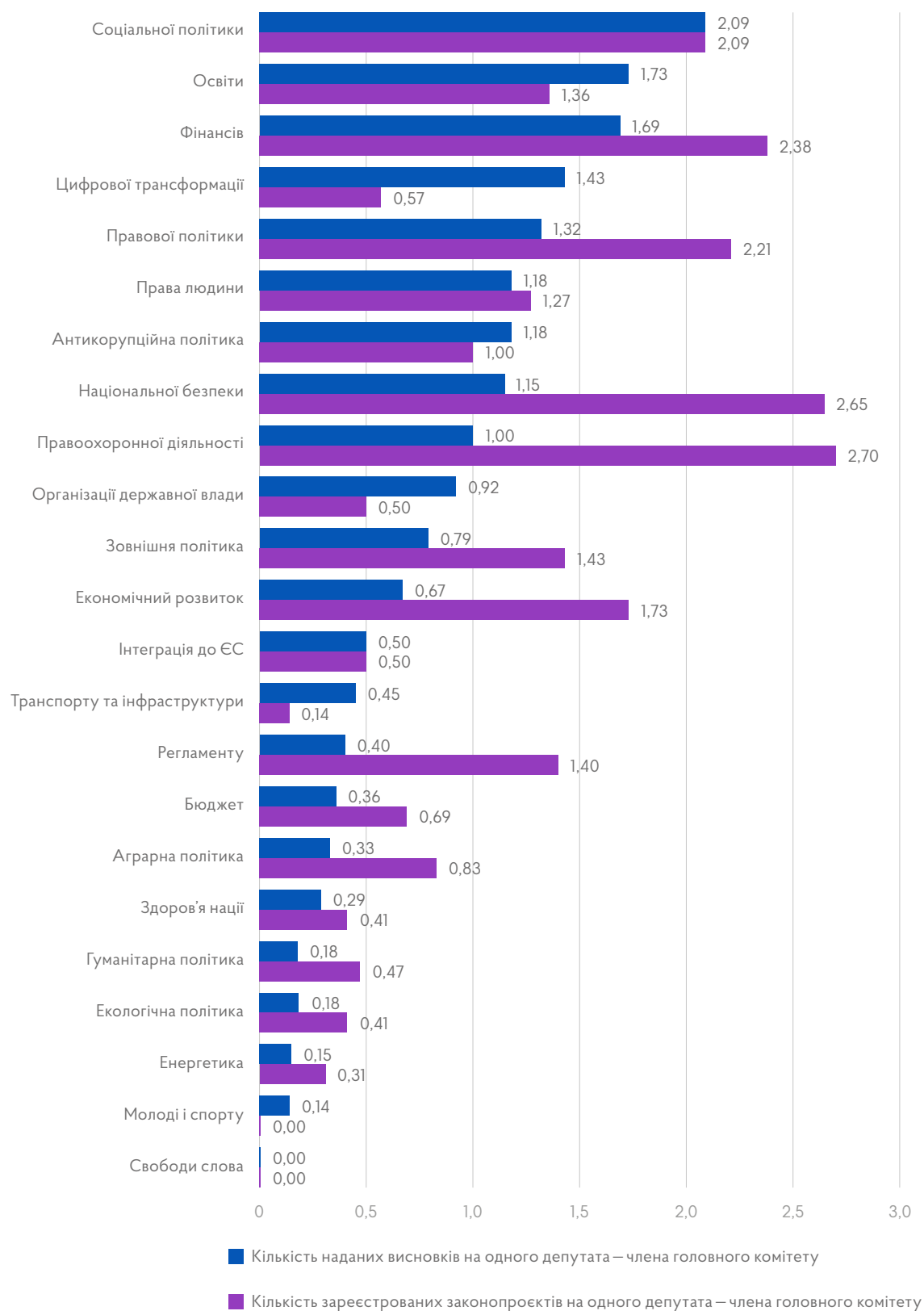
Обсяг розписаних на комітети законопроектів порівняно з 8 сесією теж майже не змінився. Коливання становили від -7 до +15 розписаних законопроектів. Це показує відносну стабілізацію законопроектної роботи.

Потенційне навантаження (кількість розписаних законопроектів) на комітети протягом 10 сесії найсильніше зменшилося (порівняно з 8 сесією) для Комітету з питань транспорту та інфраструктури (-7 розписаних законопроектів) і Комітету з питань гуманітарної політики (-6 розписаних законопроектів).

Найсильніше потенційне навантаження на комітети зросло для таких трьох комітетів: Комітету з питань правової політики (+15 розписаних законопроектів), Комітету з питань національної безпеки (+15 розписаних законопроектів) і Комітету з правоохоронної діяльності (+12 розписаних законопроектів).

²⁹ Кількість висновків не дорівнює кількості розглянутих законопроектів. Комітет може надавати декілька висновків щодо одного законопроекту, наприклад, висновок про включення до порядку денного, висновки до першого і до другого читань, до повторних читань, до тексту законопроекту, що надається на заміну, тощо.

Навантаження на одного депутата – члена головного комітету



Інший вимір навантаження на комітети демонструє наведений вище графік, де показано, скільки висновків або зареєстрованих законопроектів припадає на одного депутата — члена комітету³⁰. Велике навантаження (кількість і розписаних законопроектів, і наданих висновків перевищує два на одного депутата) має лише Комітет з питань соціальної політики. Ще два комітети мають навантаження більше 1,5 висновку на одного депутата, це Комітет з питань освіти та Комітет з питань фінансів. Для більшості комітетів абсолютне навантаження (кількість наданих висновків) співвідноситься з навантаженням на одного депутата — члена комітету. Чи не єдиним винятком є Комітет з питань освіти, який має відносно вище навантаження на одного депутата.

Значно зросла кількість комітетів, у яких кількість наданих висновків у перерахунку на одного депутата не досягає показника 0,5. Наразі це 10 із 23 комітетів, тобто майже половина. Серед них найменш навантаженими є Комітет з питань свободи слова (не надав жодного висновку³¹), Комітет з питань молоді та спорту (0,14 висновку на одного депутата) і Комітет з питань енергетики (0,15 висновку на одного депутата).

Якщо порівнювати 10 сесію та аналогічну 8, то можна говорити про стабілізацію режиму роботи, адже різниця між кількістю наданих висновків на одного депутата коливається в межах показників від -0,96 до +1,14. А кількість розписаних законопроектів коливалася ще менше — в межах показників від -0,43 до +0,92.

Реальне навантаження (тобто кількість наданих висновків на одного депутата) найсильніше зменшилося для Комітету з питань економічного розвитку (-0,96 наданих висновки на одного депутата) та Комітету з питань екологічної політики (-0,93 наданих висновки на одного депутата). Натомість найбільше зростання реального навантаження було для Комітету з питань цифрової трансформації (+1,14 наданих висновки на одного депутата) та Комітету з питань антикорупційної політики (+0,87 наданих висновки на одного депутата).

Потенційне навантаження (тобто кількість розписаних законопроектів на одного депутата) найсильніше зменшилося (порівняно з першим півріччям воєнного стану) в Комітеті з питань молоді та спорту (-0,43 розписаних законопроекти на одного депутата). Натомість найсильніше зросло потенційне навантаження для Комітету з питань національної безпеки (+0,92 розписаних законопроекти на одного депутата) і Комітету з правової політики (+0,86 розписаних законопроекти на одного депутата).

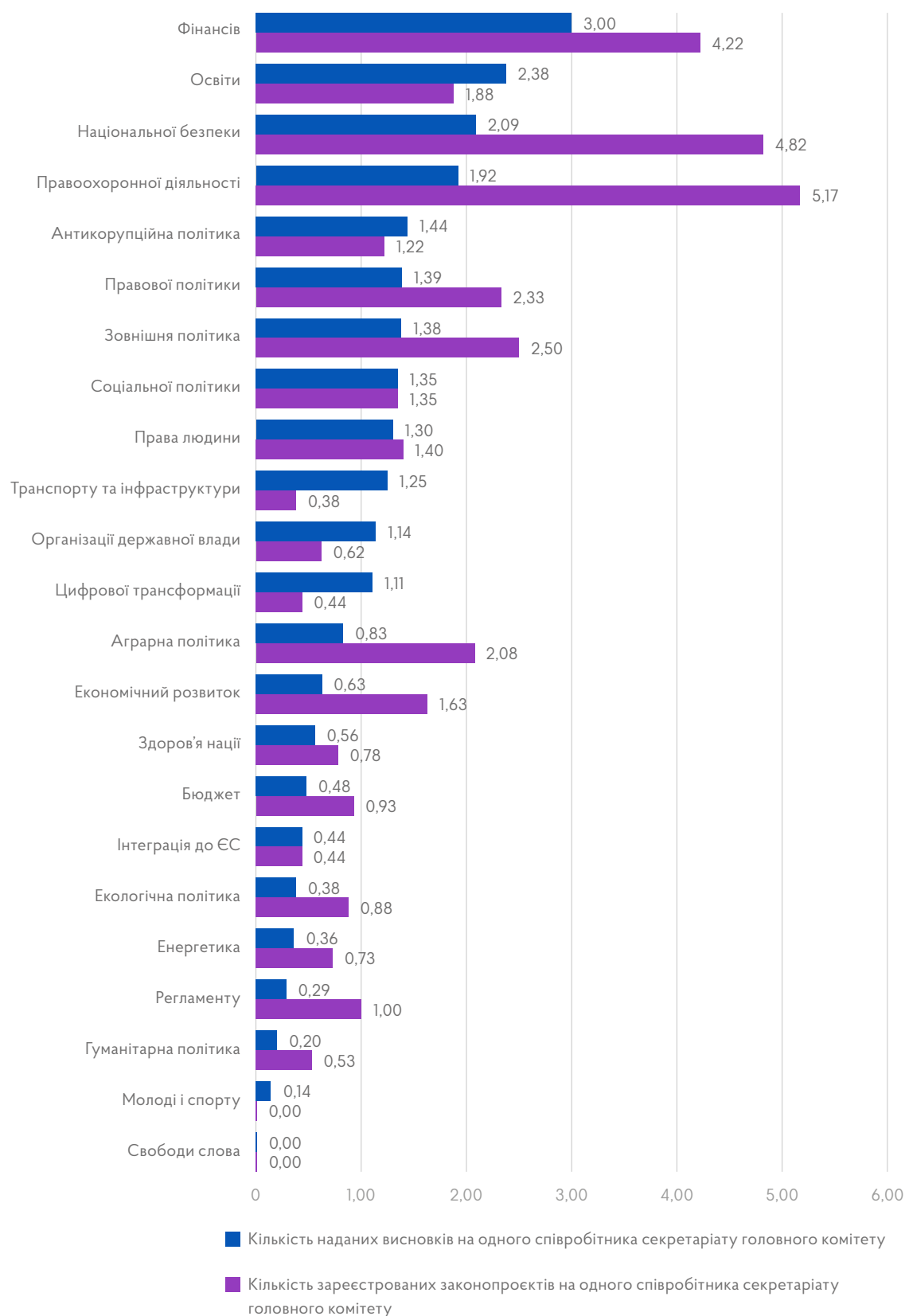
Тенденції щодо реального та потенційного навантаження на одного члена комітету загалом відповідають даним щодо навантаження на комітети.

Якщо порівнювати найменш та найбільш завантажені комітети, то їхнє навантаження відрізняється в 15 разів. Така ситуація, що склалася за 10 сесію, а також певні тенденції у навантаженні комітетів, які переходять від сесії до сесії, додає актуальності питанню про перерозподіл або депутатів, або сфер відання між комітетами.

³⁰ Кількість депутатів на кінець 10 сесії, протягом 10 сесії кількість депутатів у комітетах змінювалася.

³¹ Водночас на Комітет з питань свободи слова як на головний комітет протягом 10 сесії не розписувалися законопроекти. Тобто причина його низького навантаження не у низькій ефективності, а у відсутності предмета надання висновків — законопроектів. Ця ситуація склалася через незвичний розподіл предметів відання комітетів на початку IX скликання.

Навантаження на одного співробітника секретаріату головного комітету



Великі навантаження (кількість наданих висновків перевищує два на одного працівника секретаріату³²) мають Комітет з питань фінансів, Комітет з питань національної безпеки та Комітет з питань освіти. Для більшості комітетів абсолютне навантаження (кількість наданих висновків) співвідноситься з навантаженням на одного працівника секретаріату, чи не єдиним винятком є Комітет з питань освіти, який має відносно вище навантаження на одного працівника секретаріату. Ще у дев'яти комітетах навантаження перевищує один наданий висновок на одного працівника секретаріату.

У третини комітетів кількість наданих висновків не досягає 0,5 (висновку) на одного працівника секретаріату. Серед них найменш навантаженими комітетами є такі: Комітет з питань свободи слова, Комітет з питань молоді та спорту, Комітет з питань гуманітарної політики.

Найсильніше реальне навантаження (кількість наданих висновків на одного співробітника секретаріату) протягом 10 сесії (порівняно з 8), зменшилося у Комітеті з питань екологічної політики (-1,85 наданих висновки на одного працівника секретаріату) та Комітеті з питань національної безпеки (-1,33 наданих висновки на одного працівника секретаріату). Найсильніше збільшилося реальне навантаження у Комітеті з антикорупційної політики (+0,94 наданих висновки на одного співробітника секретаріату) та Комітеті з питань зовнішньої політики (+0,91 наданих висновки на одного співробітника секретаріату).

Якщо порівнювати потенційне навантаження (кількість розписаних законопроектів на одного співробітника секретаріату) протягом 10 та 8 сесій, то найсильніше зменшилося навантаження для Комітету з питань транспорту (-0,74 розписаних законопроекти на одного працівника секретаріату). Найсильніше ж збільшилося потенційне навантаження для Комітету з питань національної безпеки (+1,65 розписаних законопроекти на одного співробітника секретаріату) та Комітету з правоохоронної діяльності (+1,32 розписаних законопроекти на одного співробітника секретаріату).

Якщо порівнювати кількість наданих висновків на одного співробітника секретаріату, у найбільш і найменш завантаженому комітеті буде 21-кратна різниця. Ці дані ще раз підтверджують потребу в перерозподілі ресурсів, зокрема і кадрових, серед комітетів.

Комітетський вимір роботи Верховної Ради протягом 10 сесії показав відносно типову ситуацію. Найбільш навантаженими комітетами традиційно були: Комітет з питань фінансів, Комітет з правової політики, Комітет з організації державної влади, Комітет з правоохоронної діяльності, Комітет з національної безпеки, Комітет із соціальної політики. Порівняно з іншими сесіями, які припали на воєнний стан (7, 8, 9 сесії), вирізняються лише показники Комітету з організації державної влади, який зазвичай є менш завантаженим. Більш важливим спостереженням є стабілізація темпів роботи комітетів в умовах воєнного стану.

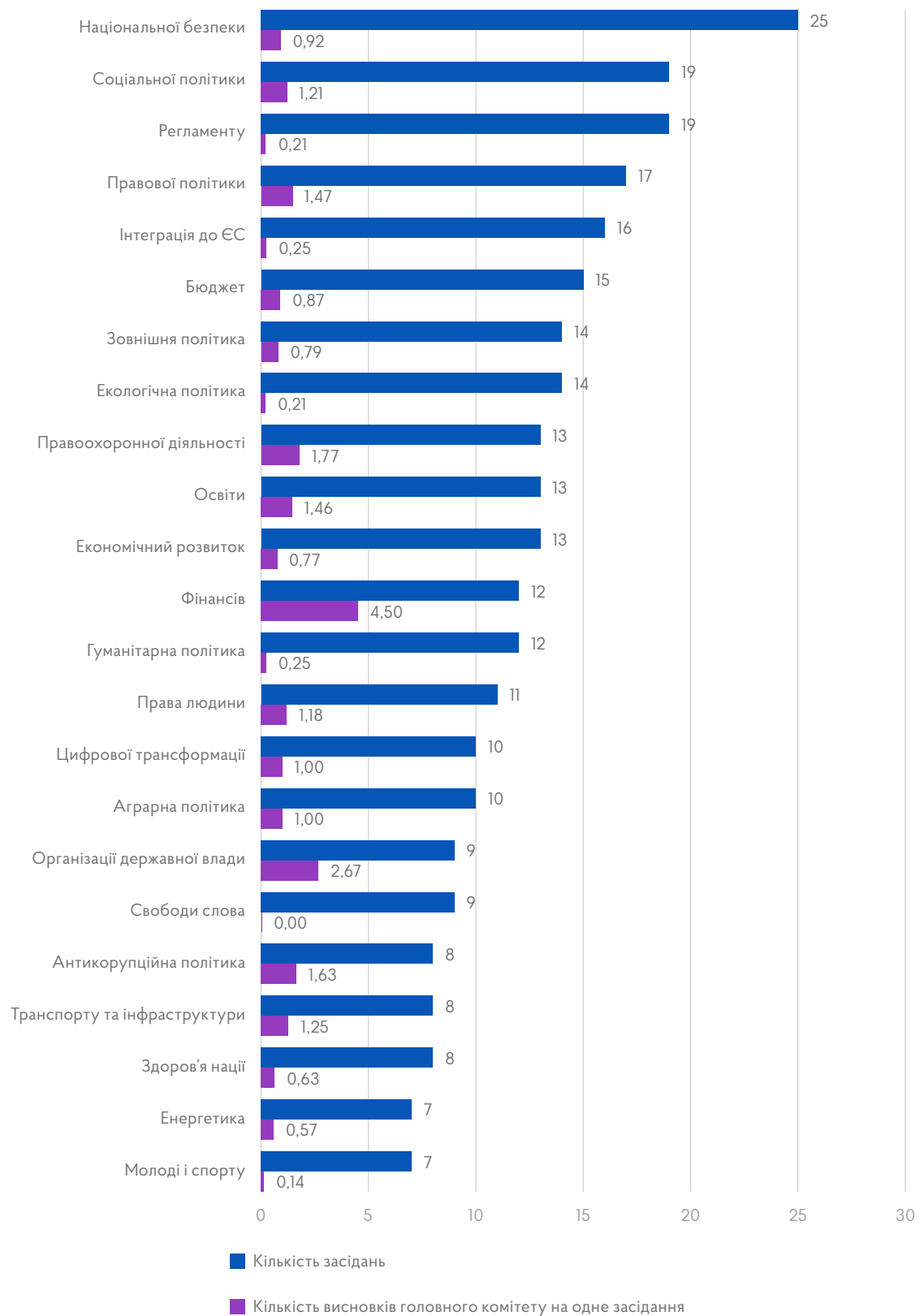
Розглядаючи кількісні показники роботи комітетів, варто пам'ятати про обов'язкові висновки допоміжних комітетів. Комітет з питань інтеграції України до ЄС, Комітет з питань бюджету і Комітет з питань антикорупційної політики мають відносно низьке навантаження як головні комітети, однак вони повинні надавати свої обов'язкові висновки до усіх інших законопроектів, що потребує значних ресурсів.

³² Для підрахунку кількості працівників секретаріатів комітетів використовувалися дані станом на початок лютого 2024 року.

Для кращого розуміння особливостей роботи комітетів ВРУ нижче наведено графік, що показує кількість засідань комітетів і скільки в середньому висновків головних комітетів надавалося в перерахунку на одне засідання.

Лише один комітет провів більше 20 засідань за 10 сесію. Крім цього, п'ять комітетів провели більше 15 засідань. Натомість сім комітетів провели менше 10 засідань протягом 10 сесії. Лідером за кількістю висновків на одне засідання є Комітет з фінансів (4,5). Два комітети ухвалюють більше двох висновків у перерахунку на одне засідання. А 11 комітетів (половина) ухвалюють менше одного висновку в перерахунку на одне засідання.

Кількість засідань комітетів і кількість висновків головних комітетів на одне засідання



На навантаження парламентських комітетів можна також поглянути крізь призму інших функцій і документів, які готують ці комітети.

У таблиці нижче попередні висновки на законопроекти до головного комітету дають змогу побачити, зокрема, і навантаження трьох «обов'язкових» комітетів: Комітету з питань антикорупційної політики, Комітету з питань бюджету, Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу. Саме ці комітети мають надавати свої висновки³³ на всі законопроекти, ця їхня функція інколи може потребувати більше ресурсів, ніж надання ними висновків як головних комітетів.

Судячи з даних, контроль за виконанням законів і постанов найактивніше проводять Комітет зі свободи слова (38 питань з контролю), Комітет з питань бюджету (18 питань з контролю) та Комітет з гуманітарної політики (17 питань з контролю). Це свідчить про два цікавих моменти. По-перше, Комітет зі свободи слова є комітетом з пріоритетною контрольною функцією, адже протягом 10 сесії не надавав висновки на законопроекти як головний комітет (на нього і не розписувалися законопроекти), натомість має найбільшу кількість розглянутих питань з контролю з усіх комітетів (яка удвічі перевищує кількість контрольних питань будь-якого іншого комітету). По-друге, Комітет з гуманітарної політики, схоже, компенсує невисоке навантаження законопроектною роботою — більш активною контрольною діяльністю.

Назва комітету	Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроекти до головного комітету	Проведено конференцій і семінарів
	Всього	Зокрема з контролю за виконанням законів і постанов		
Комітет з питань аграрної та земельної політики	37	2	1	79
Комітет з питань антикорупційної політики	98	0	16	11
Комітет з питань бюджету	399	18	356	30
Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	45	17	6	72
Комітет з питань екологічної політики та природокористування	61	10	28	11
Комітет з питань економічного розвитку	37	5	1	18
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	33	0	7	43

³³ Йдеться про висновки на відповідність вимогам антикорупційного законодавства, бюджетного законодавства, зобов'язанням у сфері європейської інтеграції.

Назва комітету	Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроекти до головного комітету	Проведено конференцій і семінарів
	Всього	Зокрема з контролю за виконанням законів і постанов		
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	22	5	5	14
Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	68	4	1	19
Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу	200	1	345	26
Комітет з питань молоді і спорту	48	5	15	2
Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	73	5	1	22
Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	57	1	3	46
Комітет з питань освіти, науки та інновацій	61	2	16	5
Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин	40	2	11	44
Комітет з питань правової політики	52	1	2	0
Комітет з питань правоохоронної діяльності	55	9	0	48
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	70	0	15	1
Комітет з питань свободи слова	66	38	35	11
Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	76	5	14	21

Назва комітету	Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроекти до головного комітету	Проведено конференцій і семінарів
	Всього	Зокрема з контролю за виконанням законів і постанов		
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	48	0	11	19
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	57	3	0	23
Комітет з питань цифрової трансформації	71	6	40	25
Всього	1774	139	929	590

Порушення Регламенту

У цьому розділі надається інформація про порушення Регламенту під час прийняття законів протягом 10 сесії.

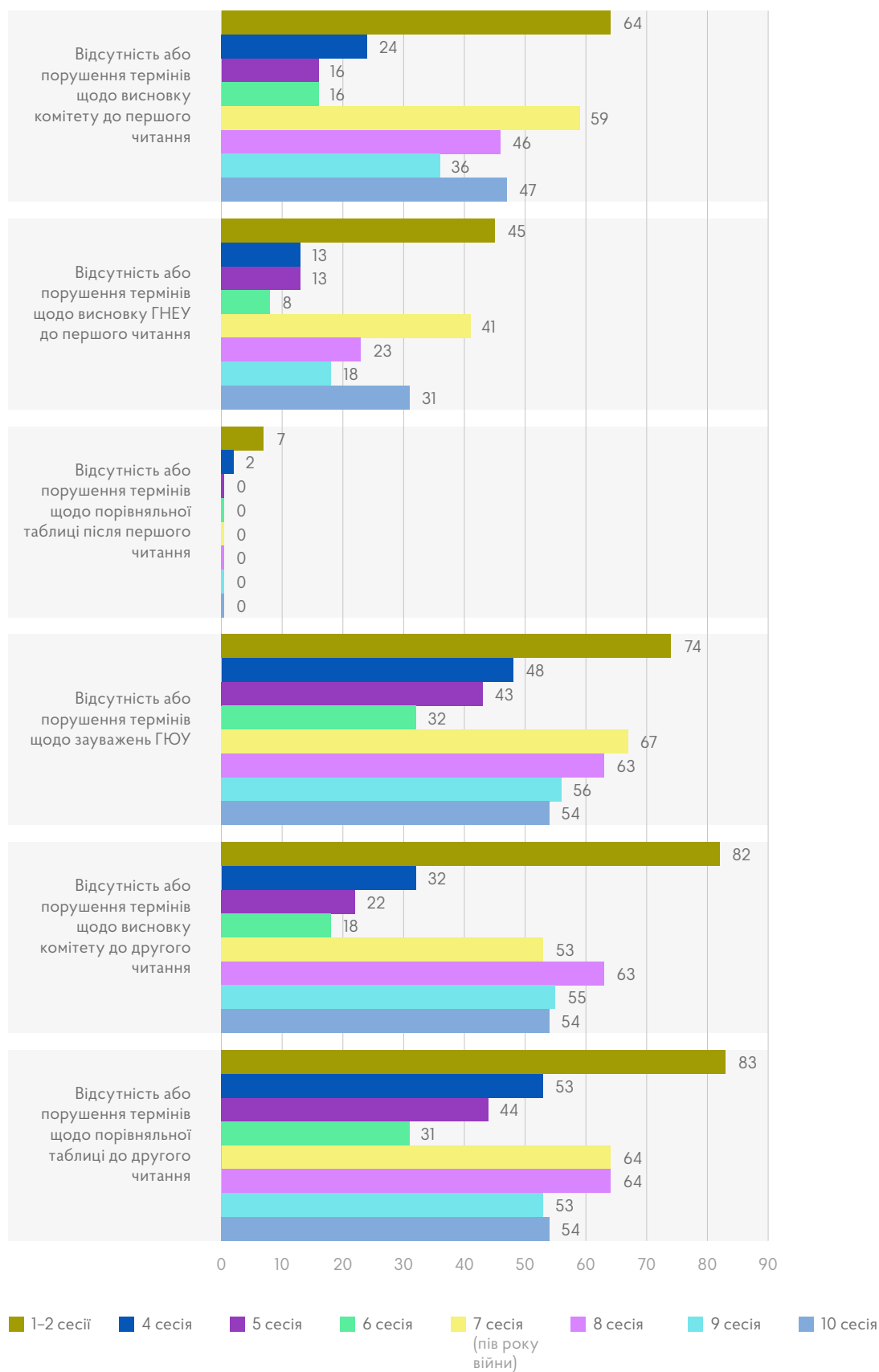
10 сесія за часткою порушень найбільше нагадує ситуацію, наявну протягом 9 сесії. Процедури розгляду до 54% (трохи більше половини) законів мали порушення протягом 10 сесії. Єдиний вид порушень³⁴, який не було зафіксовано – це надання достатнього часу (мінімум 7 або 14 днів) для надання поправок щодо порівняльної таблиці до другого читання. Водночас дещо скоротилася частота випадків прийняття законопроектів у день надання того чи іншого висновку (що майже унеможлиблює належне ознайомлення з цим документом).

Протягом 10 сесії динаміка частоти порушень Регламенту різниться залежно від першого чи другого читання. Для першого читання частка порушень порівняно з 9 сесією зросла, перевершивши навіть показники 8 сесії. Для другого читання частка порушень Регламенту суттєво не змінилася порівняно з 9 сесією. Відповідно частота порушень є меншою порівняно із 7 та 8 сесіями. З одного боку, це означає, що Рада все ж стабілізувала темп своєї роботи у другому читанні, так що рівень порушень суттєво не змінився порівняно з попередньою сесією. Але, з іншого боку, на відміну від динаміки в період до 24 лютого 2022 року частка порушень не зменшується з кожною новою сесією.

У графіках і таблиці дані щодо того, який відсоток законопроектів приймався з тими чи іншими порушеннями Регламенту, подаються за сесіями.

³⁴ Якщо враховувати лише закони, які не були ветоюані.

Розподіл видів порушень Регламенту у відсотках за сесіями



Порушення Регламенту щодо прийнятих законів у Верховній Раді³⁵

Тип порушення	Норма Регламенту	Загальна кількість законів, які перевіряються на порушення	Кількість законів із порушеннями
Висновок комітету до першого читання (відсутність таких висновків або порушення термінів, передбачених для ознайомлення з цими висновками перед їх розглядом у залі засідань)	Висновок надається за 7 днів до розгляду законопроекту в залі засідань під час першого читання	64	30 (46,8%) порушень, 30 — порушення строків, зокрема чотири випадки прийняття законопроекту в день надання висновку. Всі висновки наявні
Висновок ГНЕУ до першого читання ³⁶ (відсутність таких висновків або порушення термінів, передбачених для ознайомлення з цими висновками перед їх розглядом у залі засідань)	Висновок надається за 7 днів до розгляду законопроекту в залі засідань під час першого читання	64	20 (31,2%) порушень строку, зокрема три випадки прийняття законопроекту в день надання висновку. Всі висновки наявні
Порівняльна таблиця після першого читання (відсутність порівняльної таблиці або створення такої таблиці у строки, які не дають змоги всім суб'єктам надати свої правки у встановлені Регламентом строки)	Пропозиції та правки мають бути подані до таблиці не раніше 14 днів після ухвалення законопроекту у першому читанні або 7 днів у випадку скорочених термінів	41 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	Порушень термінів немає, всі таблиці наявні

³⁵ На відміну від попередніх матеріалів, у цьому моніторингу дані про порушення щодо ветоованих і неветоованих законопроектів подані в одній таблиці.

³⁶ Регламент ВРУ не містить прямого та чіткого припису щодо обов'язковості висновку ГНЕУ. Поряд з ч. 4 ст. 103, де зазначено про відсутність зауважень у випадку відсутності висновків у 14 денний термін, є й норми щодо необхідності висновків ГНЕУ:

1. Ст. 112 встановлює, що супровідні документи до законопроекту надаються народним депутатам не пізніше як за сім днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради;
2. 2п. 3 ч. 2 ст. 99 встановлює, що висновки експертиз щодо законопроекту є частиною супровідних документів.

Отже, можна зробити висновок, що Регламент ВРУ є недосконалим і містить суперечливі норми. Наприклад, ГНЕУ може надати висновок після 14 денного терміну (у зв'язку із завантаженістю), і в такому випадку незрозуміло, що має робити головний комітет — вважати, що зауваження відсутні, чи врахувати їх.

Тип порушення	Норма Регламенту	Загальна кількість законів, які перевіряються на порушення	Кількість законів із порушеннями
Висновки ГЮУ (відсутність висновків ГЮУ або порушення термінів, передбачених на ознайомлення з цими висновками перед їх розглядом у залі засідань)	Зауваження ГЮУ надаються за 10 днів до розгляду законопроекту в залі засідань під час другого читання або за 5 днів у випадку скорочених термінів	41 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	22 (53,6%) порушень термінів, зокрема один випадок прийняття законопроекту в день надання висновків ГЮУ, всі висновки наявні ³⁷
Висновок комітету до другого читання (відсутність висновків комітетів або порушення термінів, передбачених на ознайомлення з цими висновками перед їх розглядом у залі засідань)	Висновки комітетів до другого читання надаються за 10 днів до розгляду законопроекту в залі засідань під час другого читання або за 5 днів у випадку скорочених термінів	41 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	22 (53,6%) порушення термінів, зокрема один випадок прийняття законопроекту в день надання висновків. Висновки комітетів наявні до усіх законів
Порівняльна таблиця до другого читання (відсутність порівняльної таблиці або порушення термінів, передбачених на ознайомлення з цими таблицями перед їх розглядом у залі засідань)	Таблиці мають бути надані за 10 днів до розгляду законопроекту в залі засідань під час другого читання або за 5 днів у випадку скорочених термінів	41 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	22 (53,6%) порушення термінів, всі таблиці наявні

Крім звичайних порушень Регламенту, було здійснено моніторинг порушення Конституції у частині порушення 15-денного терміну на підпис Президентом прийнятих законів (ст. 94 Конституції). Моніторинг здійснено щодо 64 законів, які були прийняті Верховною Радою України протягом 10 сесії. Строк підписання (або надання пропозицій) було порушено щодо 22 законів, тобто у 34% випадків. Крім цього, ще п'ять законів взагалі не були ні підписані Президентом, ні ветоані, ні отримали пропозиції. Якщо об'єднати всі ці порушення, то це буде 42% від усіх прийнятих законів протягом 10 сесії. Тобто чотири з 10 законів – це досить сумна статистика, яка прогресує з кожною новою сесією. Адже ще протягом 9 сесії цей показник становив 36%.

Звичайно, не важливо, на скільки днів було порушено термін – на два дні чи на 102 – в обох випадках це порушення. Але якщо все ж розглядати рекордсменів, то рекордним терміном підписання було 120 днів.

Тенденція зі збільшення частки та «глибини» порушення конституційної процедури збільшується з часу введення воєнного стану. Протягом перших пів року дії режиму воєнного

³⁷ Висновок ГЮУ відсутній для проекту державного бюджету, однак це не вважалося порушенням з огляду на усталену практику відсутності висновків ГЮУ до бюджетів за різні роки.

стану частка законів з порушенням конституційної процедури становила 16,4%. Наступна, 8 сесія, продемонструвала стабілізацію роботи Верховної Ради та органів виконавчої влади, однак частка законів, щодо яких Президент порушив конституційний термін, зросла до 22,4%. Протягом 9 сесії цей показник вже становив 36%. А вже під час 10 сесії зріс до 42%. Якщо така тенденція продовжиться, то вже протягом наступної сесії можна буде очікувати, що Президент порушить конституційну процедуру щодо половини прийнятих Верховною Радою законів. Такий обсяг порушень складно виправдати воєнним станом, адже протягом 10 сесії було втричі більше порушень, ніж протягом перших пів року воєнного стану, коли російські війська стояли під Києвом.

Протягом 10 сесії Президент вчасно (без порушення 15-денного терміну) наклав вето та надав пропозиції до двох законопроектів. Верховна Рада наразі ухвалила рішення (повторно, з пропозиціями Президента) щодо одного з них, щодо іншого розгляду поки не було. Щодо одного розглянутого законопроекту, він, як і передбачено Регламентом, був розглянутий протягом 30-денного терміну з часу надходження пропозицій Президента України. Водночас порівняльна таблиця була надана запізно, порушуючи мінімально встановлений триденний термін.

Один ветоований законопроект було ініційовано головою фракції «Слуга народу», а інший — Кабінетом Міністрів України, тому, схоже, в цих двох випадках позиції ініціаторів і Президента не були погоджені або ці законопроекти були технічно недосконалими.

Додатки

Додаток 1

Час від реєстрації до надання першого висновку головного комітету

Топ-5³⁸ законопроектів, що мають найменший час від реєстрації до надання першого висновку головного комітету

Назва законопроекту	Кількість днів від реєстрації до надання першого висновку головного комітету
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» №10211 від 06.11.2023	0
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» №10212 від 06.11.2023	0
Проект Закону про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо збільшення фінансової підтримки обороноздатності держави №10037-2 від 19.09.2023	0
Проект Закону про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави №10037-3 від 19.09.2023	0
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення обов'язків учасників судової справи №10087-1 від 02.10.2023	0

³⁸ Топ-5, бо декілька законопроектів мають однаковий найменший час від реєстрації до надання першого висновку головного комітету. Тут не враховувалися доопрацьовані законопроекти, які часто отримують висновок комітету одночасно з реєстрацією або навіть до реєстрації законопроектів.

Топ-5 законопроектів, що мають найдовший час від реєстрації до надання першого висновку головного комітету

Назва законопроекту	Кількість днів від реєстрації до надання першого висновку головного комітету
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо включення персонального транспорту до єдиної транспортної системи України та підвищення рівня безпеки дорожнього руху №5479 від 11.05.2021	889
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення заборони особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та членам їх сімей на відкриття та/або використання рахунків і збереження фінансових активів в іноземних банках №5350 від 08.04.2021	910
Проект Закону про захист прав позичальників у межах договорів мікрокредитування та мікропозики №5184 від 02.03.2021	916
Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо особливостей організації підготовки та проведення виборів у період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, та вдосконалення окремих положень виборчого законодавства №4117 від 18.09.2020	1109
Проект Закону про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні №3059 від 11.02.2020	1427

Додаток 2

Час від прийняття в першому читанні до надання першого висновку головного комітету до другого читання

Топ-6³⁹ законопроектів, що мають найменший час від ухвалення у першому читанні до надання першого висновку головного комітету до другого читання

Назва законопроекту	Кількість днів від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту військовослужбовців, поліцейських та деяких інших осіб №9638 від 21.08.2023	11
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення дотримання прав і свобод засуджених громадян України, переданих в Україну для відбування покарання, а також щодо яких компетентним органом іноземної держави було прийнято рішення про їх видачу в Україну (екстрадицію) для притягнення до відповідальності або виконання вироку №9451 від 03.07.2023	11
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони та вирішення першочергових питань №10038 від 12.09.2023	13
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо приведення окремих положень у відповідність до висновків Європейської комісії щодо України №10262 від 14.11.2023	15
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо посилення інституційної спроможності Національного антикорупційного бюро України №10203-1 від 14.11.2023	15
Проект Закону про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України №10037 від 12.09.2023	15

³⁹ Топ-6, оскільки одразу три законопроекти мали однаковий час надання першого висновку до другого читання.

Топ-5 законопроектів, що мають найдовший час від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання

Назва законопроекту	Кількість днів від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання праці домашніх працівників №5695 від 23.06.2021	197
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо заходу із запобігання загрозам національній безпеці — позбавлення осіб державних нагород №6163 від 11.10.2021	606
Проект Закону про право на цивільну вогнепальну зброю №5708 від 25.06.2021	672
Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про право на цивільну вогнепальну зброю» №5709 від 25.06.2021	674
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування №6401 від 07.12.2021	689

Додаток 3

Час проходження законопроєкту від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому

Топ-5 законопроєктів, що мають найменший час проходження від реєстрації законопроєкту до його прийняття у першому читанні та в цілому

Назва законопроєкту	Кількість днів від реєстрації законопроєкту до його прийняття у першому читанні та в цілому
Проєкт Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» №10212 від 06.11.2023	2
Проєкт Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» №10211 від 06.11.2023	2
Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів щодо прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах №10288-1 від 05.12.2023	3
Проєкт Закону про внесення змін до п. 32 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей ввезення на митну територію України товарів для потреб безпеки і оборони №10341 від 13.12.2023	7
Проєкт Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо звільнення від оподаткування ввізним митом окремих товарів оборонного призначення №10342 від 13.12.2023	7

Топ-6⁴⁰ законопроектів, що мають найдовший час проходження законопроекту від реєстрації до його прийняття у першому читанні та в цілому

Назва законопроекту	Кількість днів від реєстрації законопроекту до його прийняття у першому читанні та в цілому
Проект Закону про приєднання України до Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України №0225 від 04.09.2023	65
Проект Закону про ратифікацію Угоди між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, щодо участі України в Механізмі цивільного захисту Союзу №0226 від 04.09.2023	65
Проект Закону про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про будівництво автодорожнього прикордонного мостового переходу через річку Дністер на українсько-молдовському державному кордоні в районі населених пунктів Ямпіль – Косеуць №0217 від 09.08.2023	91
Проект Закону про внесення зміни до розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про Національний банк України» №10023 від 08.09.2023	92
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення діяльності Українського інституту книги з підтримки розповсюджувачів видавничої продукції та надання сертифіката на придбання книг №9568 від 07.08.2023	93
Проект Закону про приєднання України до Договору про дружбу та співробітництво в Південно-Східній Азії №0214 від 26.07.2023	148

⁴⁰ Топ-6, оскільки одразу два законопроекти мали однаковий час проходження від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому.

Додаток 4

Час проходження законопроекту від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому

Топ-6⁴¹ законопроектів, що мають найменший час проходження від реєстрації законопроекту до його прийняття в другому читанні та в цілому

Назва законопроекту	Кількість днів від реєстрації законопроекту до його прийняття в другому читанні та в цілому
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту військовослужбовців, поліцейських та деяких інших осіб №9638 від 21.08.2023	16
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо приведення окремих положень у відповідність до висновків Європейської комісії щодо України №10262 від 14.11.2023	24
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо посилення інституційної спроможності Національного антикорупційного бюро України №10203-1 від 14.11.2023	24
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри №10140-д від 17.11.2023	24
Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо скасування мораторію на проведення податкових перевірок №10016-д від 16.10.2023	24
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони та вирішення першочергових питань №10038 від 12.09.2023	24

⁴¹ Топ-6, оскільки одразу декілька законопроектів мали однаковий найменший час проходження від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому.

Топ-5 законопроектів, що мають найдовший час проходження від реєстрації законопроекту до його прийняття в другому читанні та в цілому

Назва законопроекту	Кількість днів від реєстрації законопроекту до його прийняття в другому читанні та в цілому
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» (щодо врегулювання питання випуску цифрової марки) №8280 від 13.12.2022	344
Проект Закону про внесення змін та доповнень до деяких законів України з метою забезпечення прав учасників війни на біологічне посттравматичне батьківство/материнство №8011 від 08.09.2022	440
Проект Закону про регулювання обігу рослин роду коноплі (Cannabis) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни, №7457 від 10.06.2022	559
Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів №5420 від 23.04.2021	960
Проект Закону про внесення змін до ст. 367 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за службову недбалість, якщо вона спричинила загибель людини, №4634 від 25.01.2021	1017

Додаток 5

Час проходження законопроекту від прийняття в першому читанні до його прийняття в другому читанні та в цілому

Топ-6⁴² законопроектів, що мають найменший час проходження від прийняття законопроекту в першому читанні до його прийняття в другому читанні та в цілому

Назва законопроекту	Кількість днів від прийняття законопроекту в першому читанні до його прийняття в другому читанні та в цілому
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення дотримання прав і свобод засуджених громадян України, переданих в Україну для відбування покарання, а також щодо яких компетентним органом іноземної держави було прийнято рішення про їх видачу в Україну (екстрадицію) для притягнення до відповідальності або виконання вироку №9451 від 03.07.2023	12
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту військовослужбовців, поліцейських та деяких інших осіб №9638 від 21.08.2023	13
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони та вирішення першочергових питань №10038 від 12.09.2023	16
Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури №10060 від 15.09.2023	17
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо приведення окремих положень у відповідність до висновків Європейської комісії щодо України №10262 від 14.11.2023	17
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо посилення інституційної спроможності Національного антикорупційного бюро України №10203-1 від 14.11.2023	17

⁴² Топ-6, оскільки одразу декілька законопроектів мали однаковий найменший час проходження від прийняття в першому читанні до прийняття в другому читанні та в цілому.

Топ-5 законопроектів, що мають найдовший час від прийняття законопроекту в першому читанні до його прийняття у другому читанні та в цілому

Назва законопроекту	Кількість днів від прийняття законопроекту в першому читанні до його прийняття в другому читанні та в цілому
Проект Закону про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року №2-р/2020 щодо забезпечення безперервності здійснення правосуддя найвищим судом у системі судоустрою України №5456-д від 16.03.2023	246
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» щодо соціальних нормативів у сфері культури №8395 від 30.01.2023	246
Проект Закону про внесення змін та доповнень до деяких законів України з метою забезпечення прав учасників війни на біологічне посттравматичне батьківство/материнство №8011 від 08.09.2022	246
Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів №5420 від 23.04.2021	879
Проект Закону про внесення змін до ст. 367 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за службову недбалість, якщо вона спричинила загибель людини, №4634 від 25.01.2021	889