

Моніторинг роботи Верховної Ради

11 СЕСІЯ
ІХ СКЛИКАННЯ



ЛЗІ Лабораторія
законодавчих
ініціатив

Моніторинг здійснювався аналітичним відділом
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
Вихід із кризи обмежених спроможностей ухвалення рішень	8
Повернення Президента до звичайної законотворчості	8
Посилення законодавчої діяльності щодо євроінтеграції	8
Низькі показники законодавчої діяльності монобільшості	9
Суперечлива динаміка законодавчого спау	9
Збільшення обсягу порушень	10
Законотворча активність	11
Зареєстровані законопроекти	11
Ухвалені закони	20
Ухвалені закони за групами підписантів	24
Проходження законопроектів	25
Кількість законів за читаннями	25
Строки надання висновків головних комітетів до першого читання	26
Швидкість надання висновків дуже різниться залежно від комітету	28
Строки надання висновків головних комітетів до другого читання	29
Строки проходження законів від реєстрації до ухвалення	32
Комітети	39
Порушення Регламенту	53
Додатки	58
Додаток 1	58
Додаток 2	59
Додаток 3	61
Додаток 4	63
Додаток 5	65

Анотація

Цей моніторинг роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання за 11-ту сесію складається з резюме, чотирьох блоків та додатків. Блоки охоплюють:

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

У додатках подані переліки п'яти законопроєктів, що входять до рейтингу за різними кількісними показниками (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 15.08.2022 – Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих

територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці 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 з 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 дев'ятого скликання – Фракція «Батьківщина», Батьківщина
31. Фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «ЄВРОПЕЙСЬКА СОЛІДАРНІСТЬ» – Фракція «Європейська солідарність», Європейська солідарність
32. Фракція Політичної Партії «ГОЛОС» у Верховній Раді України дев'ятого 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 11-ї сесії IX скликання:

565
законопроектів
zareestrovano

9

євроінтеграційних законопроектів
(1,6%)

41

законопроект про надання згоди або
денонсацію міжнародних договорів
(7,3%)

5

невідкладних законопроектів
(0,9%)

137
законів
ухвалено

16

євроінтеграційних законів
(11,7%)

29

законів про ратифікацію міжнародних угод
(21,2%, денонсацій не було)

3

закони були визначені Президентом як невідкладні
(2,2%)

Президент тричі накладав вето (і надавав свої пропозиції) на законопроекти. Усі вони були повторно ухвалені з пропозиціями Президента. Було ухвалено також 1 законопроект, що був ветований на попередній сесії.

50 законів ухвалено в цілому
після першого читання

35%

87 законів ухвалено в цілому
після другого читання

65%

Моніторинг роботи Верховної Ради України протягом 11-ї сесії дев'ятого скликання виявив 6 ключових тенденцій: 1) вихід із кризи обмежених спроможностей ухвалення рішень; 2) повернення Президента України до звичайної законодавчої діяльності у внутрішній політиці; 3) посилення законодавчої діяльності щодо євроінтеграції; 4) низькі показники законодавчої діяльності монобільшості; 5) суперечлива динаміка законодавчого спау; 6) збільшення обсягу порушень.

Вихід із кризи обмежених спроможностей ухвалення рішень

За 11-ту сесію було ухвалено в цілому 137 законів. Це порівняно непоганий показник проти 10-ї сесії, яка встановила антирекорд за кількістю ухвалених законів. Так, протягом 10-ї сесії ухвалювалися лише найбільш свіжі, часто невеликі, технічні законопроекти, які не викликали значних заперечень чи дискусій. Натомість протягом 11-ї сесії збільшилася і кількість ухвалених законів, і часовий період їх реєстрації, з'явилася можливість ухвалювати законопроекти, які опрацьовувалися довше та несуть більш вагомі зміни. І більша кількість ухвалених законів, і період їх реєстрації показують, що проблеми з пошуком консенсусу, притаманні 10-й сесії, були подолані протягом 11-ї сесії.

Повернення Президента до звичайної законотворчості

Протягом воєнного стану Президент як суб'єкт законодавчої ініціативи був автором лише ратифікацій, власних указів та декількох символічних законопроектів. Причому їх кількість була порівняно невеликою. Натомість протягом 11-ї сесії Президент удвічі збільшив кількість зареєстрованих законопроектів, як порівняти з 9-ю та 10-ю сесіями.

Президент України вперше за час воєнного стану став автором понад 15% ухвалених законів, у півтора раза збільшивши свої показники за попередні дві сесії. Що цікаво, це були не лише укази та ратифікації, як упродовж майже всіх попередніх сесій часів воєнного стану. Протягом 11-ї сесії це були ще й 3 звичайних закони. Усі вони, до речі, були визначені самим же Президентом як невідкладні.

Посилення законодавчої діяльності щодо євроінтеграції

Відразу декілька показників продемонстрували посилення законодавчої діяльності Верховної Ради щодо наближення законодавства України до законодавства ЄС. Так, протягом 11-ї сесії було ухвалено 16 євроінтеграційних законів (11,7% від усіх ухвалених законів).

У розрізі ратифікованих Верховною Радою реформ найбільше угод було ратифіковано саме з ЄС (4 угоди).

А в розрізі комітетської роботи показовою є робота Комітету з інтеграції України до ЄС. Саме цей комітет продемонстрував найбільше зростання показників роботи серед інших комітетів. Зростання відбулося як за кількістю наданих висновків (+11 висновків), так і за кількістю розписаних законопроектів (+14 законопроектів), що відобразилося і на збільшенні

навантаження на 1 депутата (+1,38 наданого висновку на 1 депутата), і на збільшенні навантаження на 1 працівника секретаріату (+1,02 наданого висновку на 1 співробітника секретаріату).

Низькі показники законодавчої діяльності монобільшості

Фракція «Слуга народу» протягом 11-ї сесії показала рекордно низькі показники частки зареєстрованих законопроектів та ухвалених законів.

Це вже четверта сесія, коли показники фракції «Слуга народу» щодо зареєстрованих законопроектів знижуються. Однак протягом 11-ї сесії фракція «Слуга народу» встановила свого роду рекорд, продемонструвавши найнижчі показники (39% від усіх зареєстрованих законопроектів) за все дев'яте скликання.

Рекордно низька частка зареєстрованих законопроектів співвідноситься з рекордно низькою часткою (42%) ухвалених законів, які були ініційовані депутатами фракції «Слуга народу».

Суперечлива динаміка законодавчого спау

Здебільшого показники свідчать про зменшення законодавчого спау протягом 11-ї сесії. Отже, зростання обсягу законодавчого спау, яке спостерігалось протягом 10-ї сесії, було перерване. Однак діяльність однієї депутатської групи має багато ознак законодавчого спау, що робить загальне спостереження зі зниження законодавчого спау дещо суперечливим.

Про зниження законодавчого спау свідчать:

- ▶ Менша загальна кількість зареєстрованих законопроектів за сесію – 565 законопроектів. Це на 118 законопроектів менше, ніж за попередню весняну [дев'яту] сесію.
- ▶ Зниження частки законопроектів, що мають 1 підписанта, та підвищення частки законопроектів, що мають 8–22 підписанти.
- ▶ Зниження вдвічі частки ухвалених законів, що мають 1 підписанта, та підвищення частки ухвалених законів, що мають 8–22 та 23+ підписанти.

Водночас із загальної тенденції зі зменшення законодавчого спау вибиваються показники групи «Відновлення України». Депутати цієї групи, попри свою невелику кількість, зареєстрували 107 законопроектів (19% від усіх зареєстрованих), чим обігнали більшість фракцій та груп, та навіть Кабінет Міністрів України. Рекордним для всього дев'ятого скликання є показник кількості ініційованих законопроектів на 1 депутата, який для групи «Відновлення України» складає **5,94 законопроекту на 1 депутата**. Цей показник перевищує вдвічі будь-який інший показник будь-якої іншої фракції чи групи за попередні сесії (або вчетверо перевищує показники інших фракцій та груп за 11-ту сесію). Це вже третя сесія, упродовж якої депутати від цієї групи демонструють настільки високі показники (понад 5 законопроектів на депутата). На фоні високих показників реєстрації законопроектів показовим є те, що протягом 11-ї сесії не було ухвалено жодного закону, ініційованого депутатами цієї групи. Усе це є ознаками законодавчого спау – реєстрації великої кількості неякісних законопроектів, які не мають реальної перспективи ухвалення.

Збільшення обсягу порушень

Усе більш загрозливий вигляд має ситуація з порушенням конституційної процедури підписання законопроектів. Протягом 11-ї сесії строк підписання (або надання пропозицій) було порушено щодо 54 законів, тобто у 39% випадків. Крім цього, ще 7 законів взагалі не були ні підписані Президентом, ні ветоані, ні отримали пропозиції (хоча термін їх підписання вже пройшов). А ще один законопроект не був підписаний навіть Головою Верховної Ради. Якщо об'єднати всі ці порушення, то це буде 45% від усіх ухвалених законів протягом 11-ї сесії. Тобто майже кожен другий ухвалений закон. Це досить сумна статистика, яка прогресує з кожною новою сесією часів воєнного стану. Нагадаємо, що протягом перших пів року дії режиму воєнного стану частка законів із порушенням конституційної процедури склала 16,4%. Наступна, 8-ма сесія, продемонструвала 22,4% законів, щодо яких Президент порушив конституційний термін. Протягом 9-ї сесії цей показник уже склав 36%. Протягом 10-ї сесії – 42%. Якщо така тенденція продовжиться, то вже протягом 12-ї сесії можна буде очікувати, що Президент порушить конституційну процедуру щодо половини ухвалених Верховною Радою законів. Такий обсяг порушень складно виправдати воєнним станом, адже протягом 11-ї сесії було втричі більше порушень, ніж протягом перших пів року воєнного стану, коли російські війська стояли під Києвом. Не можна їх пояснити й нормативно-процедурними недоліками, адже відповідні норми не змінювалися.

Значним є і обсяг порушень Регламенту ВРУ: процедури розгляду до 53% (трохи більш ніж половина) законів мали порушення протягом 11-ї сесії. Такий обсяг порушень утричі перевищує обсяг порушень у період до 24.02.2022.

Законотворча активність

Зареєстровані законопроекти

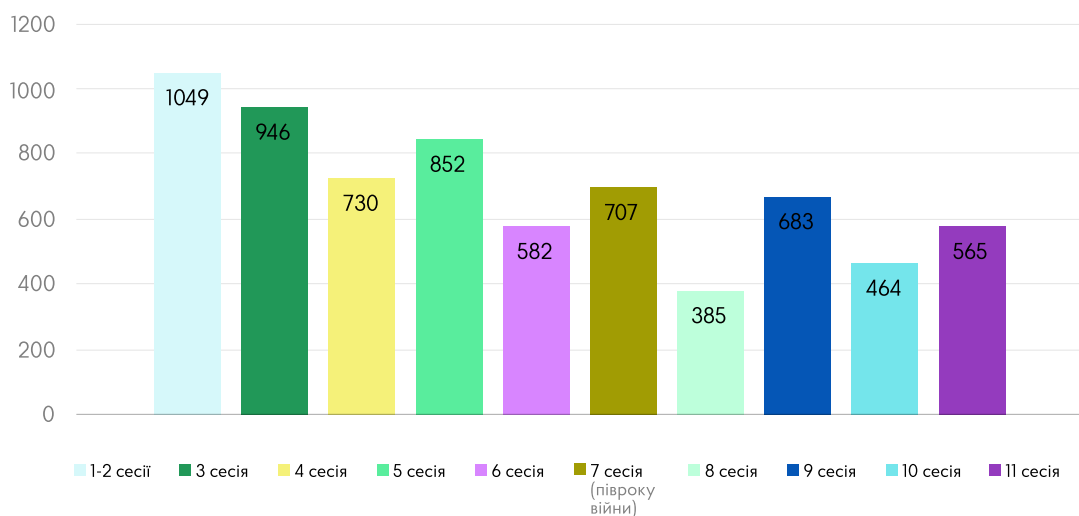
Протягом 11-ї сесії було зареєстровано 565 проектів законів. Це на 118 законопроектів менше, ніж за попередню весняну [дев'яту] сесію. Такий результат відрізняється від динаміки, наявної протягом 9-ї (коли Верховна Рада вийшла на плато – кількість зареєстрованих законопроектів майже не змінилася, як порівняти з попередньою аналогічною сесією) та 10-ї сесії (коли було збільшення кількості зареєстрованих законопроектів). Тобто за підсумками 11-ї сесії можна говорити про зменшення обсягу законодавчого спау або принаймні зменшення законотворчої активності.

Протягом 11-ї сесії було зареєстровано 9 євроінтеграційних¹ законопроектів. Це 1,6% від усіх зареєстрованих законопроектів.

Протягом 11-ї сесії було зареєстровано 41 законопроект про надання згоди або денонсацію міжнародних договорів. Це 7,3% від усіх зареєстрованих законопроектів.

Протягом 11-ї сесії було зареєстровано 5 невідкладних законопроектів. Це 0,9% від усіх зареєстрованих законопроектів.

Кількість зареєстрованих законопроектів за сесіями



Зареєстровані законопроекти

¹ Євроінтеграційним є закон, визнаний Комітетом з євроінтеграції як «євроінтеграційний», має відповідну позначку в електронній системі та направляється до Кабінету Міністрів України для проведення додаткової експертизи.

Зареєстровані законопроекти за ініціаторами

Ініціатор ²	Кількість зареєстрованих законопроектів (відсоток від загальної кількості законопроектів)
Фракція «Слуга народу»	224 (39,6%)
Група «Відновлення України»	107 (18,9%)
Кабінет Міністрів України	101 (17,9%)
Президент України	31 (5,5%)
Фракція «Європейська солідарність»	28 (5%)
Позафракційні	27 (4,8%)
Фракція «Голос»	26 (4,6%)
Фракція «Батьківщина»	12 (2,1%)
Група «Партія «За майбутнє»	4 (0,7%)
Група «Довіра»	3 (0,5%)
Група «Платформа за життя та мир»	2 (0,4%)

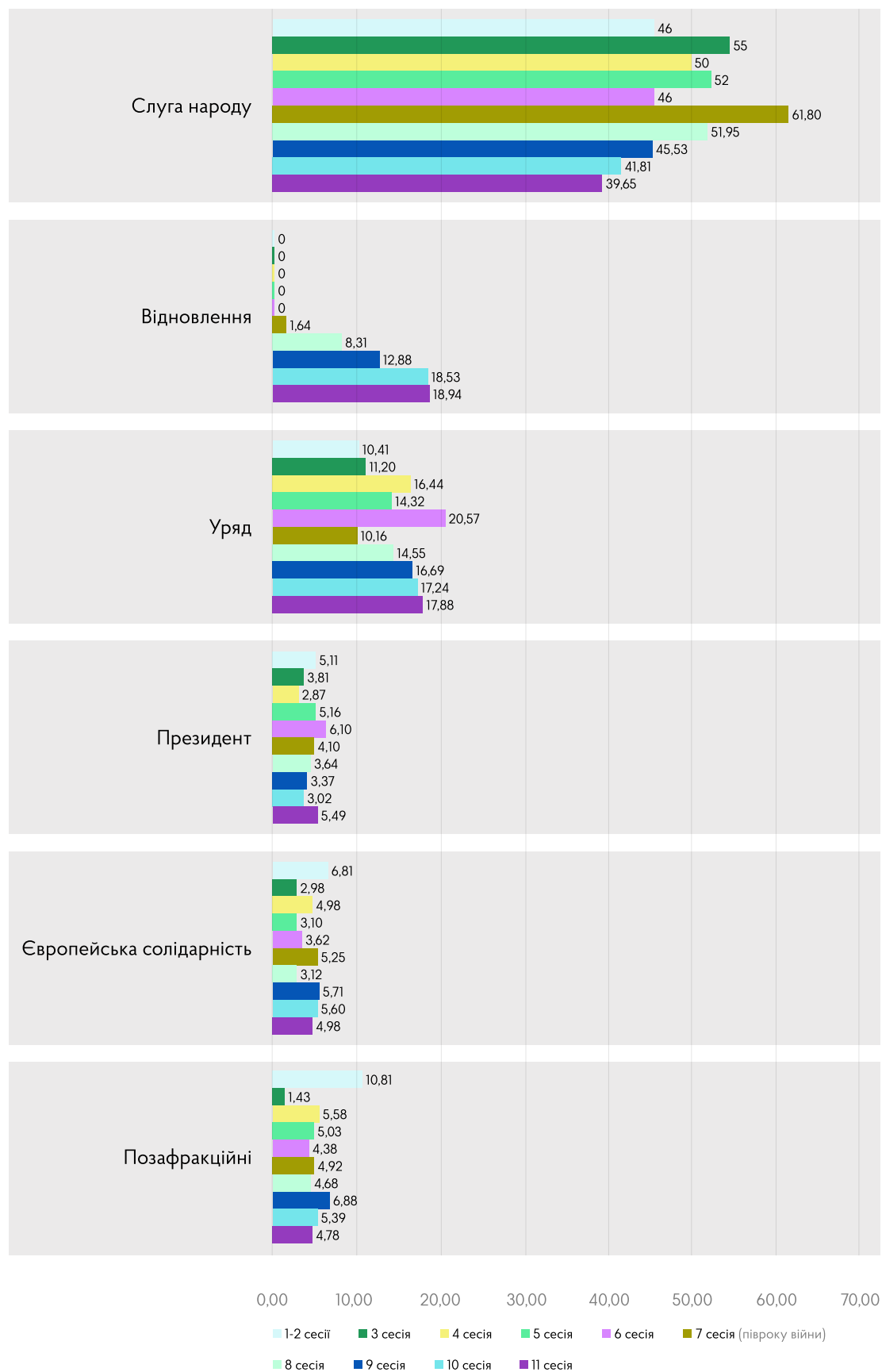
Здебільшого для фракцій та груп, як і для Кабміну, показники 11-ї сесії є досить стандартними. Фракції меншості (Європейська солідарність, Батьківщина, Голос), як і позафракційні депутати, зареєстрували 12–28 законопроектів, а три групи (За майбутнє, Довіра, ПЗЖМ) зареєстрували до 5 законопроектів кожна. Водночас є 4 особливості, на які варто звернути увагу:

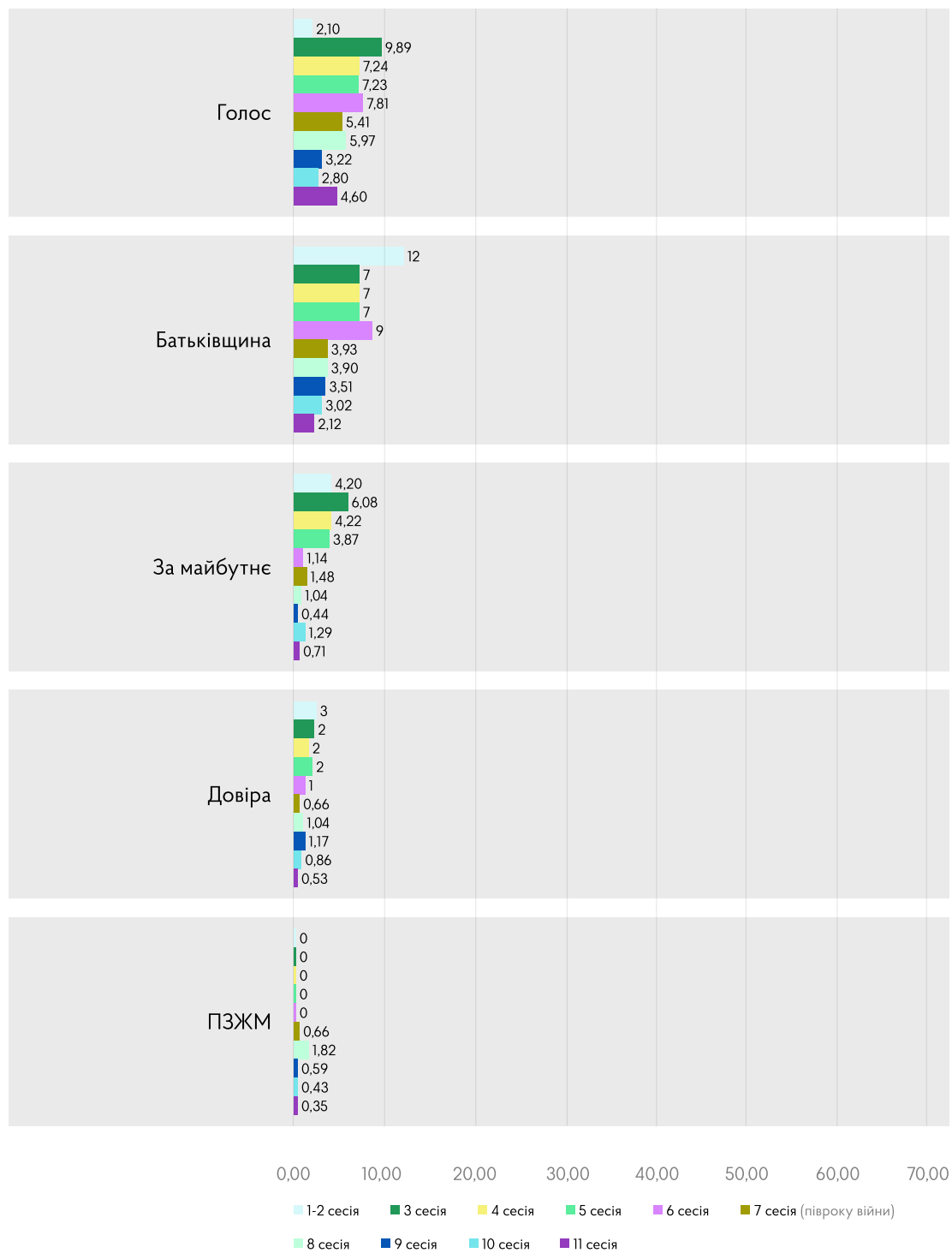
- 1) Кабінет Міністрів України показав другу найбільшу частку зареєстрованих законопроектів за всі сесії дев'ятого скликання. Хоча такого результату було досягнуто через зменшення законодавчої активності інших суб'єктів.
- 2) Сильно вибиваються показники групи «Відновлення України», яка, **попри свою невелику кількість**, зареєструвала аж **107 законопроектів**, чим обігнала більшість фракцій та груп, та навіть Кабінет Міністрів України. Водночас безперервне зростання частки (орієнтовно на 5% у загальному співвідношенні за сесію) законопроектів цієї групи, яке відбувалося впродовж останніх трьох сесій, припинилося. Однак ситуація, коли невелика депутатська група меншості реєструє майже кожен п'ятий законопроект у парламенті, є ознакою законодавчого спаду – реєстрації багатьох низькоякісних законопроектів, які не мають реальної перспективи ухвалення.

² Для спрощення тут і далі в подібних таблицях використовується термін «ініціатор». Це дійсно так, якщо йдеться про Уряд або 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.

- 3) Фракції «Слуга народу» та «Голос», попри незначне зниження часток зареєстрованих законопроектів, встановили свого роду рекорди, продемонструвавши найнижчі показники за все дев'яте скликання. Якщо для фракції «Слуга народу» це можна пояснити зменшенням кількості її членів, то низькі показники фракції «Голос» уже другу сесію поспіль не можна пояснити тим же. Водночас саме депутати фракції «Слуга народу» досі реєструють найбільше законопроектів, а сукупна кількість ініційованих ними законопроектів удвічі перевищує показники Кабміну.
- 4) Президент удвічі збільшив кількість зареєстрованих законопроектів, як порівняти з 9-ю та 10-ю сесіями, причому це збільшення відбулося не лише внаслідок ратифікацій та міжнародних договорів, але й ініціювання деяких законів щодо внутрішньої політики.

Зареєстровані законопроекти за суб'єктами та за сесіями у відсотках





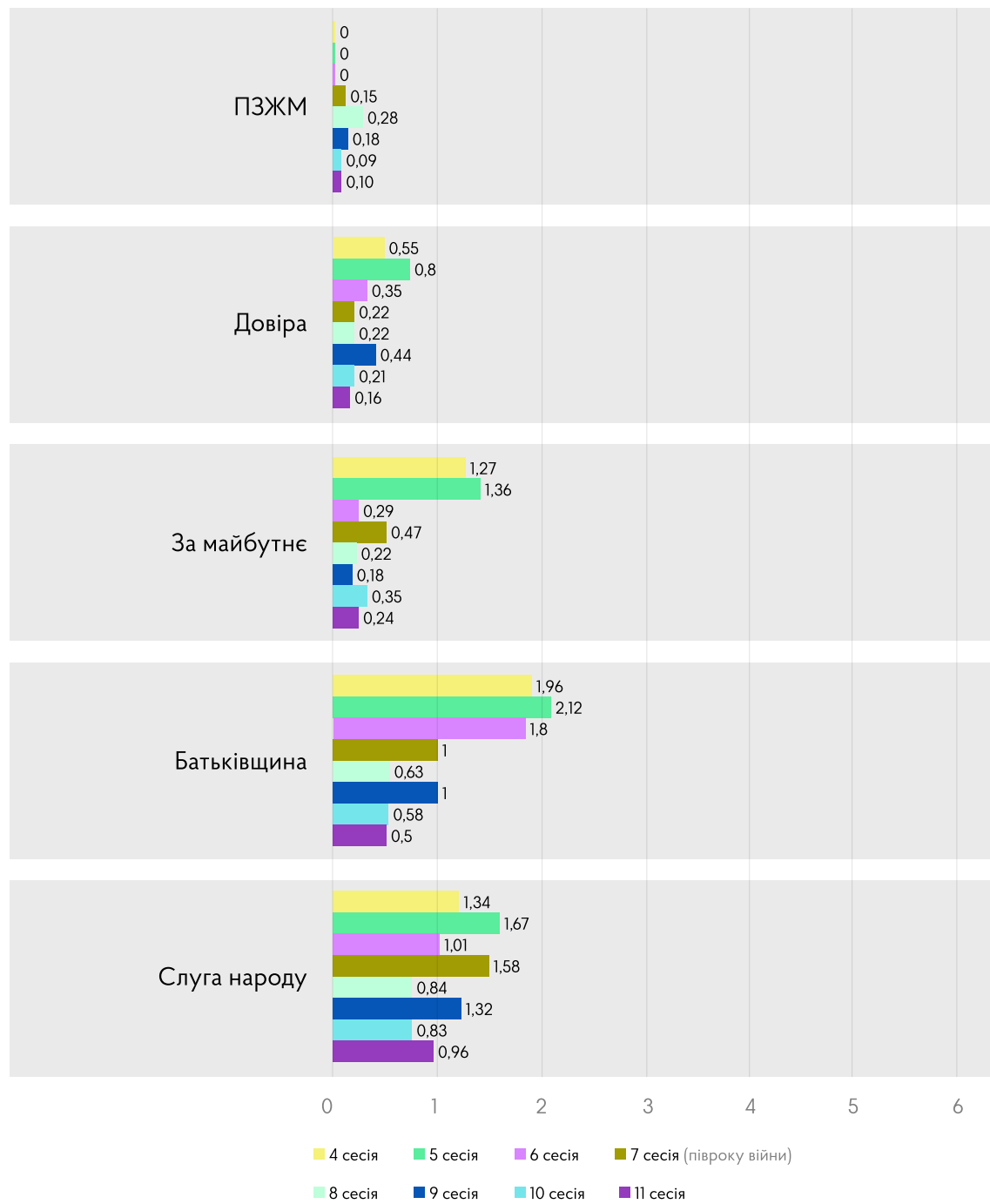
Належність законопроекту визначалася за фракційною належністю ініціатора. Для депутатів ініціатором вважається перший підписант законопроекту. Цей метод має свої обмеження, однак саме ним користуються зокрема і в Апараті ВРУ. До того ж ч. 3 ст. 90 Регламенту прямо визначає ініціатором законопроекту того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

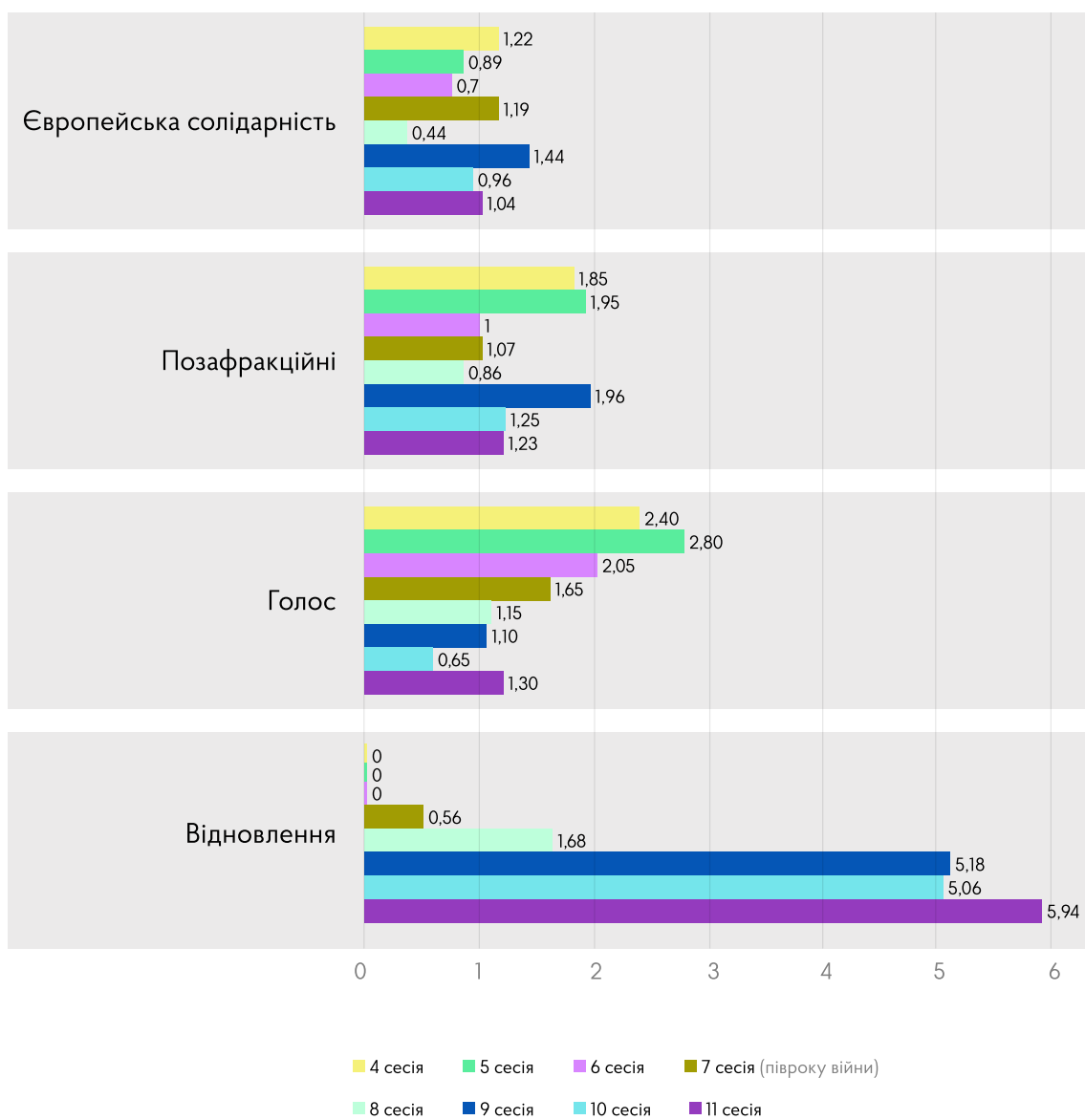
Кількість зареєстрованих законопроектів у перерахунку на 1 депутата³ для більшості фракцій та груп показує стандартну для дев'ятого скликання ситуацію. На 1 депутата, що є членом фракції, припадає приблизно 1 законопроект. З цієї картини вибивається фракція «Батьківщина», яка має в середньому 0,5 законопроекту на 1 депутата. Для депутатів, що входять до депутатських груп, цей показник менший, ніж 0,3 законопроекту на 1 депутата⁴. Однак найбільше вибивається група «Відновлення України» з надзвичайно високим для дев'ятого скликання показником 5,94 законопроекту на 1 депутата. Цей показник перевищує вдвічі будь-який інший показник будь-якої іншої фракції чи групи за попередні сесії (або вчетверо перевищує показники інших фракцій та груп за 11-ту сесію). Це вже третя сесія, коли депутати від цієї групи демонструють такі високі показники (понад 5 законопроектів на депутата). Така кількість законопроектів у перерахунку на 1 депутата є ще однією ознакою законодавчого спау.

³ Варто наголосити, що кількість законопроектів на одного депутата не може бути показником ефективності фракцій чи груп. Це є 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 їхньої роботи, що спонукає їх реєструвати більше законопроектів, нехтуючи якістю, що і є однією із причин законодавчого спау.

⁴ Логічно припустити, що законопроектна робота у партіях, що формують фракції, налагоджена краще, ніж у групах, сформованих мажоритарниками, з огляду на наявну сталу організаційну структуру та можливість 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

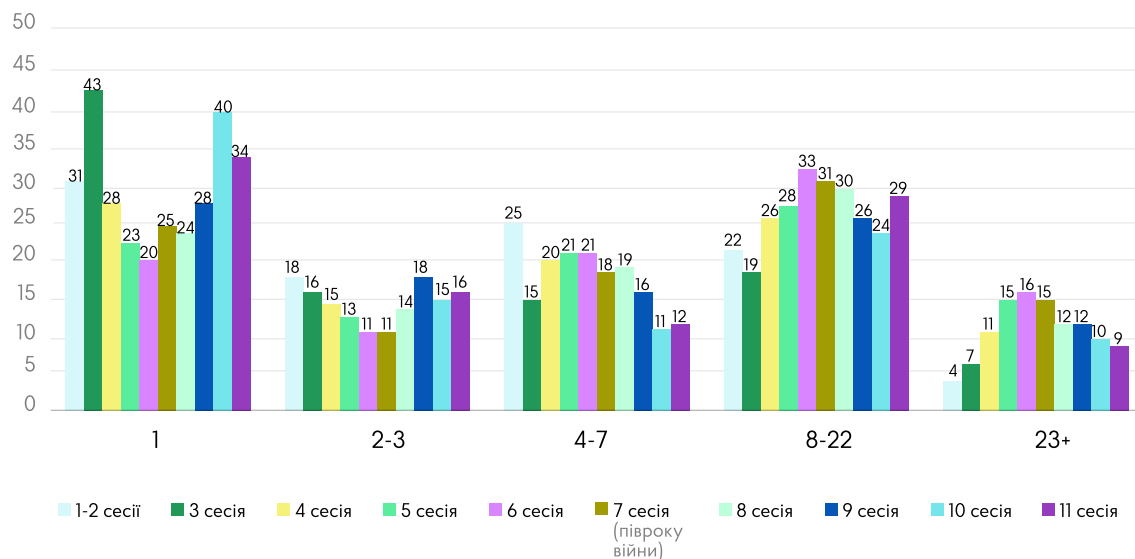




Зареєстровані законопроекти за групами підписантів

Групи за кількістю підписантів законопроектів – народних депутатів	Кількість законопроектів, ініційованих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законопроектів)
1	148 (34%)
2–3	71 (16%)
4–7	50 (12%)
8–22	126 (29%)
23+	38 (9%)

Розподіл законопроектів за кількістю підписантів у відсотках



У контексті кількості підписантів законопроектів 11-та сесія призупинила тенденції попередніх чотирьох сесій воєнного стану (7–10-та сесії), які опосередковано свідчили про збільшення законодавчого спау. Частка законопроектів, що мають 1 підписанта, знизилася проти 10-ї сесії, натомість зросла частка законопроектів, що мають 8–22 підписанти. Це може свідчити про вищий рівень співпраці депутатів між собою та, відповідно, дещо вищу якість законопроектів. У всіх інших групах відбулися зміни в межах 1%. Водночас, попри зниження, уже третю сесію поспіль саме частка законопроектів з 1 підписантом переважає над усіма іншими.

Рекорд 11-ї сесії – 82 підписанти в одному законопроекті⁵, який стосується основних засад державної політики України щодо взаємодії з національними рухами колоніальних народів Російської Федерації. Цей законопроект наразі опрацьовується в комітеті.

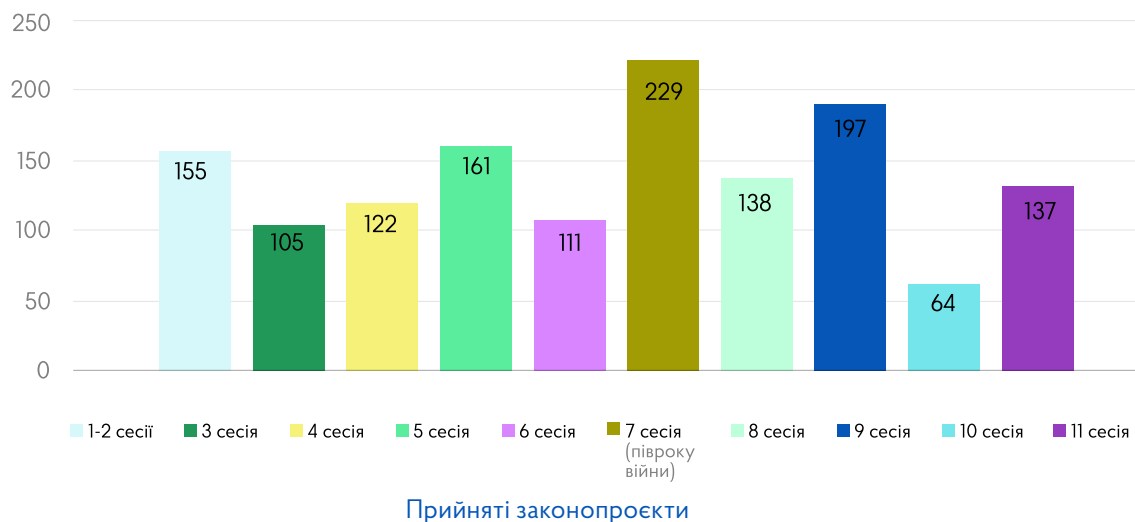
⁵ Проект Закону про основні засади державної політики України щодо взаємодії з національними рухами колоніальних народів Російської Федерації № 11402 від 15.07.2024. Ініціатор (перший підписант) – Мезенцева-Федоренко Марія.

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

Ухвалені закони

За 11-ту сесію було ухвалено в цілому 137 законів. Це менше, ніж зазвичай ухвалює парламент за весняні сесії під час воєнного стану (на третину менше, ніж було ухвалено протягом попередньої весняної [дев'ятої] сесії). Водночас це порівняно непоганий показник проти 10-ї сесії, тому цілком можна стверджувати, що проблеми з пошуком голосів, притаманні 10-й сесії, були принаймні частково подолані.

Кількість прийнятих законопроектів за сесіями



Протягом 11-ї сесії було ухвалено 16 євроінтеграційних⁶ законів. Це 11,7% від усіх ухвалених законів.

Протягом 11-ї сесії Верховна Рада ухвалила 29 законів про надання згоди щодо міжнародних договорів. Це 21,2% від усіх ухвалених законів. Схоже, Україна вже закінчила роботу над виходом зі спільних із державами-агресорами угод, адже всі міжнародні законопроекти були ратифікаціями та приєднаннями до нових угод. Денонсацій угод із росією, Сирією чи Іраном не було. З 29 договорів, ратифікованих Верховною Радою протягом 11-ї сесії, було 12 багатосторонніх угод та 15 двосторонніх угод. Серед усіх цих угод найбільше було ратифіковано з ЄС (4 угоди), Литвою (2 угоди) та Великою Британією (2 угоди).

Три законопроекти (2,2%), ухвалених протягом 11-ї сесії, було визначено Президентом України як невідкладні.

Президент тричі накладав вето (і надавав свої пропозиції) на законопроекти. Усі вони були повторно ухвалені з пропозиціями Президента. Було ухвалено також 1 законопроект (пропозиції Президента), що був ветований на одній із попередніх сесій.

⁶ Євроінтеграційним є закон, визнаний Комітетом з євроінтеграції як «євроінтеграційний», має відповідну позначку в електронній системі та направляється до Кабінету Міністрів України для проведення додаткової експертизи.

Ухвалені закони за ініціаторами

Ініціатор	Кількість законів (відсоток від загальної кількості законів)
Фракція «Слуга народу»	58 (42,3%)
Кабінет Міністрів України	44 (32,1%)
Президент України	23 (16,8%)
Фракція «Голос»	4 (2,9%)
Фракція «Європейська солідарність»	3 (2,2%)
Фракція «Батьківщина»	2 (1,5%)
Позафракційні	1 (0,7%)
Група «Партія «За майбутнє»	1 (0,7%)
Група «Довіра»	1 (0,7%)

За результатами моніторингу 11-ї сесії було зафіксовано 4 цікавих спостереження.

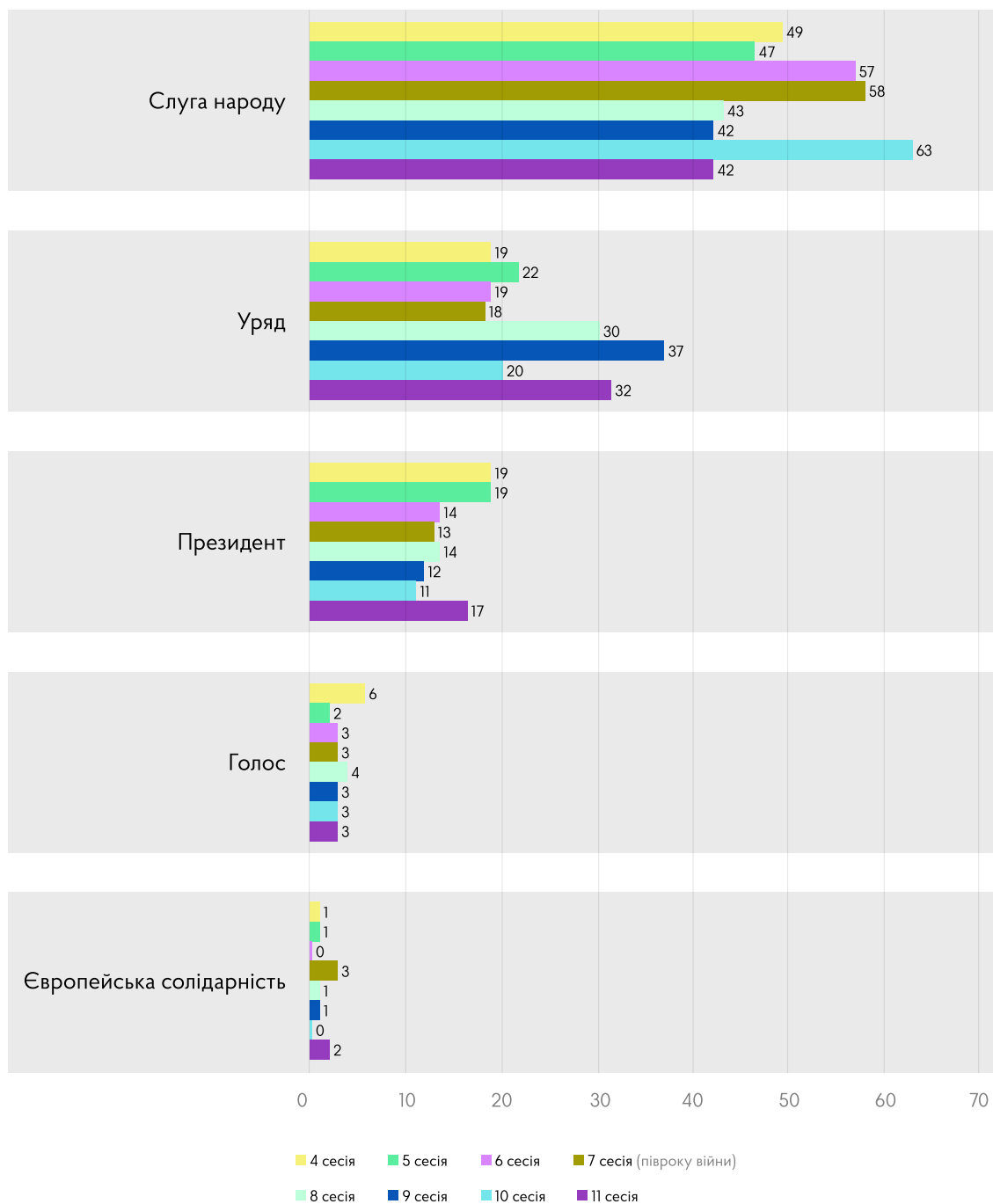
По-перше, депутати фракції «Слуга народу» показали одну з найнижчих часток ухвалених законів за все дев'яте скликання. Це загалом співвідноситься з низькою часткою зареєстрованих законопроектів.

По-друге, депутати всіх фракцій та груп меншості, крім «Відновлення України», стали авторами принаймні 1 закону, ухваленого протягом 11-ї сесії. Відсутність законів, ініційованих депутатами групи «Відновлення України», на фоні захмарних показників зареєстрованих законопроектів свідчить про законодавчий спам із боку депутатів цієї групи.

По-третє, Кабінет Міністрів України показав другу найбільшу частку ухвалених законів (ініційованих Кабміном) за всі сесії дев'ятого скликання.

По-четверте, Президент України вперше за час воєнного стану став автором більш ніж 15% законів, у півтора раза збільшивши свої показники за попередні дві сесії. Цікаво, що це були не лише укази та ратифікації, як протягом майже всіх попередніх сесій часів воєнного стану. Протягом 11-ї сесії це були ще й 3 звичайних закони, усі з яких, до речі, були визначені самим же Президентом як невідкладні.

Ухвалені закони за суб'єктами та за сесіями у відсотках



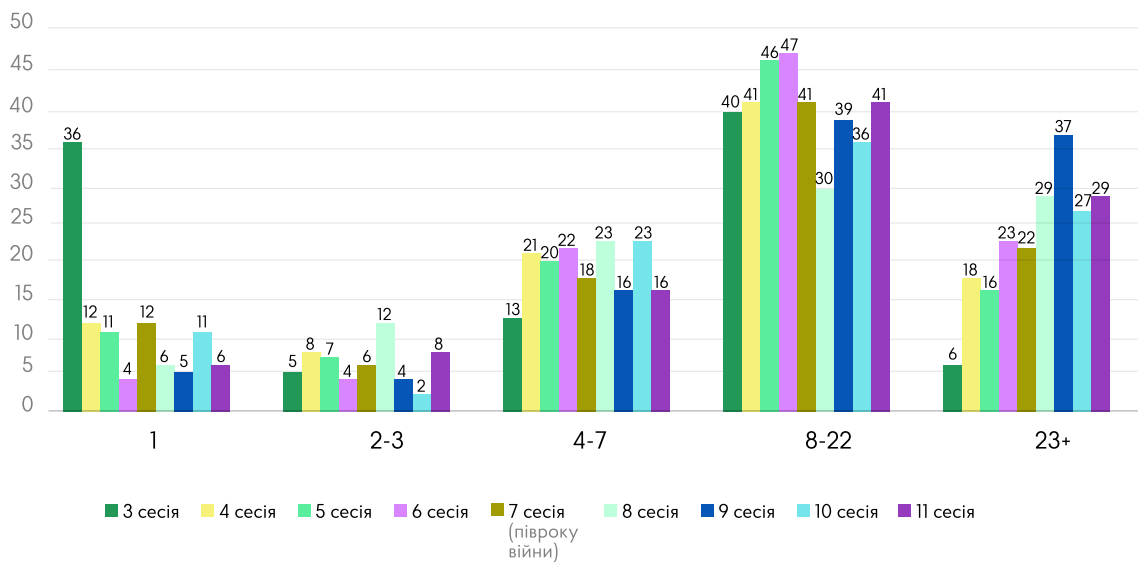
Ухвалені закони за групами підписантів

11-та сесія загалом продовжила позитивні тенденції попередніх сесій (з яких вибивається 10-та сесія). Так, зросла частка ухвалених законів, що мають 8–22 та 23+ підписанти – як порівняти з попередньою 10-ю сесією, а от частка ухвалених законів з 1 підписантом майже вдвічі зменшилася. Це все підтверджує правило «Чим більше підписантів – тим більша ймовірність ухвалення закону»: 70% ухвалених законів мають понад 8 підписантів. Тобто законопроекти з великою кількістю підписантів мають більше шансів стати законами, ніж законопроекти з малою кількістю підписантів.

Найбільше підписантів має Закон щодо збереження генофонду Українського народу №10448 від 30.01.2024, ухвалений Верховною Радою 07 лютого 2024 року. Він має 89 підписантів.

Групи за кількістю підписантів – народних депутатів для ухвалених законів	Кількість законів, поданих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законів)
1	4 (5,7%)
2–3	6 (8,6%)
4–7	11 (15,7%)
8–22	29 (41,4%)
23+	20 (28,6%)

Розподіл ухвалених законів за кількістю підписантів у відсотках



Проходження законопроектів

Кількість законів за читаннями

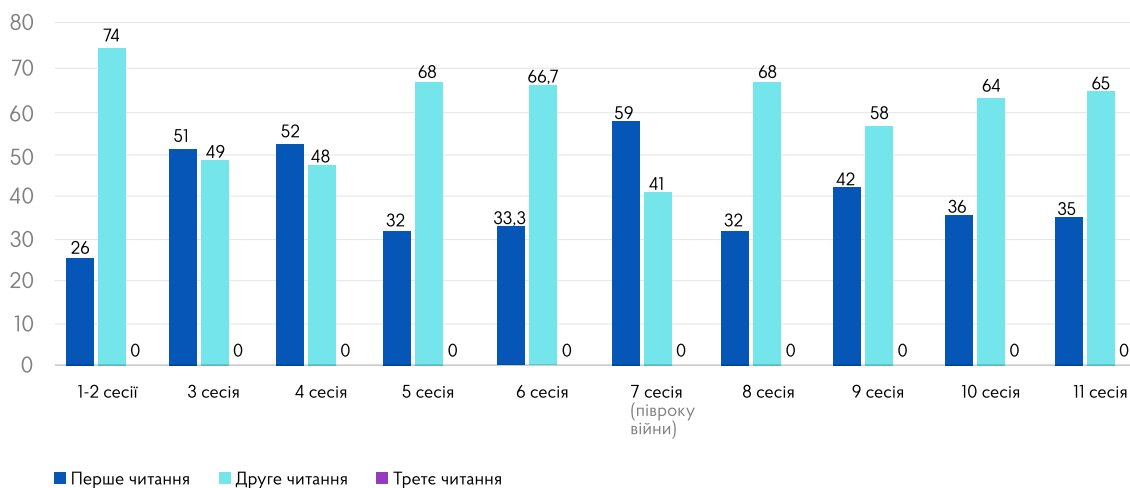
50 — ухвалено в цілому після першого читання (35%);

87 — ухвалено в цілому після другого читання (65%);

0 — ухвалено в цілому після третього читання (0%).

11-та сесія продовжила стандартний розподіл ухвалених законів за читаннями ухвалення. Дві третини законів були ухвалені в другому читанні та в цілому, а третина – у першому читанні та в цілому. Така сама ситуація була й під час 5-ї, 6-ї, 8-ї, 10-ї сесій. Тренд із незастосування третього читання не змінився – жоден законопроект не пройшов три читання⁷. Нагадаємо, що два читання дають змогу краще підготувати законопроект, виправити недоліки та помилки, виявлені під час першого читання. Однак два читання потребують також і більше часу.

Відсоткове (%) співвідношення законів за читаннями прийняття



⁷ Відповідно 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/analytics/analytika-dnya-tretye-chytannya-zajve/>

Строки надання висновків головних комітетів до першого читання

Під час розгляду інформації щодо комітетів варто брати до уваги, що цей моніторинг ґрунтується 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 та завдань, крім надання висновків головних комітетів. Три комітети⁸ мають надавати обов'язкові висновки до всіх законопроектів, на комітети може покладатися завдання з підготовки висновків як допоміжних комітетів, комітети розглядають та ухвалюють рішення в рамках контрольної функції, розглядають листи та звернення, проводять конференції, круглі столи тощо. Однак уся ця інформація публікується лише фрагментарно, тому вона не може бути використана для формату регулярного моніторингу. Однак якщо ця інформація доступна в прийнятному для системного моніторингу вигляді, вона використовується. Наведені обмеження варто брати до уваги, переглядаючи подану нижче інформацію, яка ґрунтується на висновках головних комітетів.

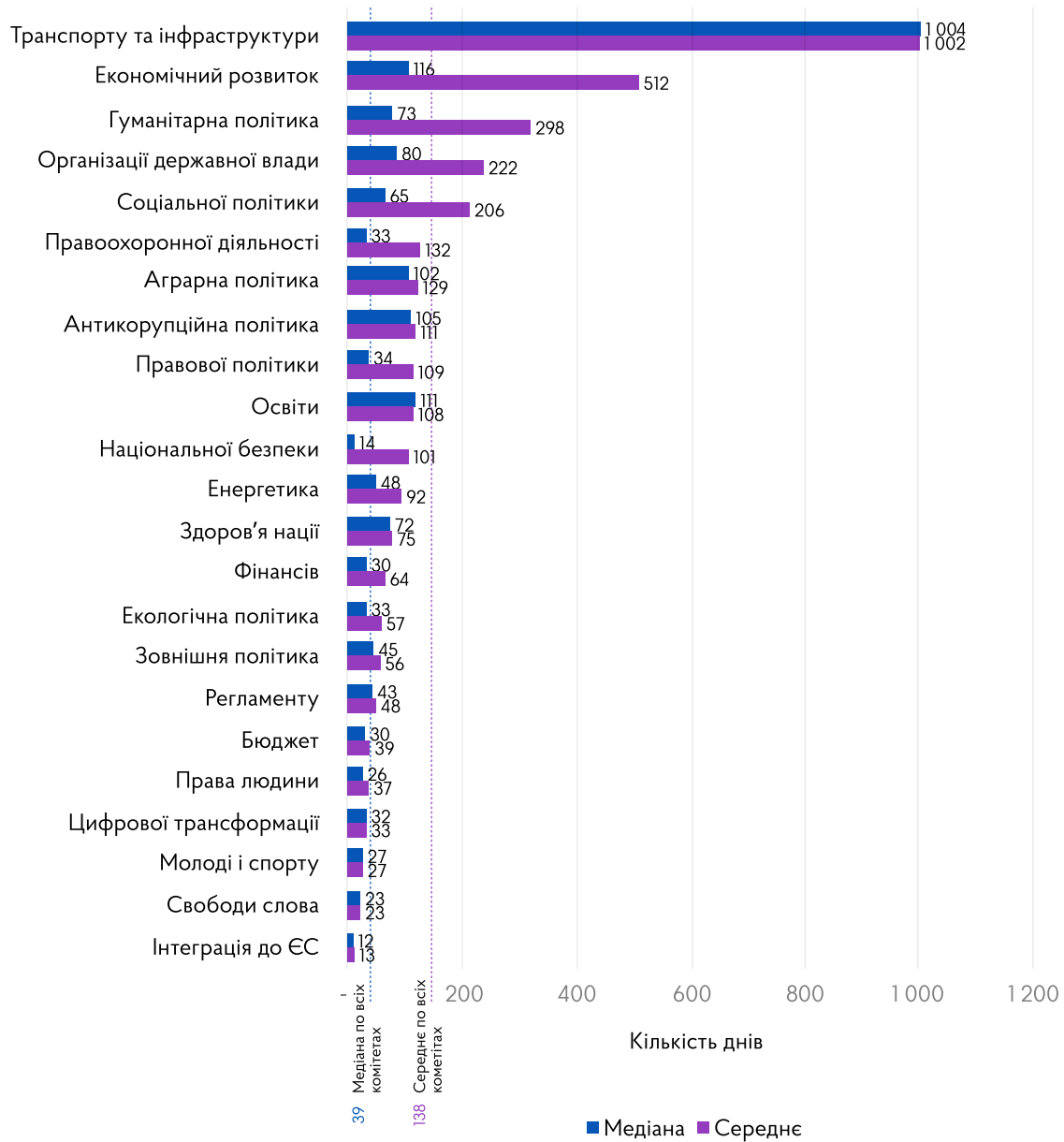
Час надання висновків головних комітетів на законопроекти⁹ дає змогу оцінити одразу декілька важливих показників. У розрізі комітетів час від реєстрації до надання першого висновку комітетом характеризує навантаження на комітети, а також надає можливість загально спрогнозувати швидкість попереднього 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 дає змогу краще зрозуміти цілісну динаміку проходження законопроектів.

Комітети надавали висновок до першого читання в середньому за 138 днів, а половина всіх висновків була надана за 39 днів.

⁸ Комітет з питань бюджету, Комітет з питань антикорупційної політики та Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

⁹ Наведені дані стосуються лише тих випадків, коли висновки надавалися. Розраховувався час між датою реєстрації законопроекту та датою надання першого висновку головного комітету, беручи до уваги висновки про включення до порядку денного. Цей вид висновків було взято до уваги, оскільки часто під час попереднього опрацювання комітет фактично вже розглядає законопроекти по суті.

Кількість днів від реєстрації до надання першого висновку головного комітету¹⁰



¹⁰ Треба мати на увазі, що менше, ніж 5 перших висновків до першого читання за 11-ту сесію надали такі комітети, як-от Комітет з питань молоді і спорту; Комітет з питань антикорупційної політики; Комітет з питань бюджету; Комітет з питань транспорту та інфраструктури; Комітет з питань Регламенту; Комітет з питань свободи слова.

Швидкість надання висновків дуже різниться залежно від комітету.

Різниця в деяких випадках досягає 80-кратного розміру. Якщо порівнювати показники 11-ї сесії та показники попередньої, 10-ї сесії, то в третини комітетів час на надання першого висновку зменшився, у половини – зріс. Найчастіше це було помірне зростання на 1–2 місяці.

Загалом навантаження і швидкість надання висновків здебільшого співвідносяться. Однак подекуди це не так. Комітет з правоохоронної діяльності, Комітет з питань фінансів та Комітет з питань національної безпеки, попри порівняно велику кількість наданих висновків, порівняно швидко надавали перші висновки до законопроектів. А Комітет з питань транспорту та інфраструктури, маючи помірну кількість наданих висновків, порівняно довго надавав перші висновки до законопроектів.

Суб'єкт подання	Середня кількість днів	Медіанна ¹¹ кількість днів
Кабінет Міністрів України	127	45
Народні депутати України	160	39
Президент України	31	14

У розрізі ініціаторів ситуація повернулася до стандартної. Як порівняти з 10-ю сесією, середня кількість днів на надання першого висновку комітету до першого читання вдвічі зросла для Кабміну та Президента й на третину – для депутатів. Однак уже третю сесію поспіль середній строк надання перших висновків до урядових законопроектів менший за середній строк надання перших висновків до депутатських законопроектів. Водночас медіанний час надання першого комітетського висновку на депутатські законопроекти навіть трохи менший за медіанний час надання першого висновку на урядові законопроекти. В обох випадках ці показники зросли в півтора раза, як порівняти з 10-ю сесією. Законопроекти Президента, як і зазвичай, найшвидше отримують перші висновки комітетів, перебуваючи в комітетах у середньому місяць, а половина таких законопроектів отримує перший комітетський висновок менш як за два тижні.

Законопроекти більшості фракцій протягом 11-ї сесії отримували висновки в середньому вдвічі довше, як порівняти з 10-ю сесією. Це відбулося в основному через розгляд накопичених раніше (у перші місяці воєнного стану) законопроектів, адже медіанні показники майже не зросли. Однак для законопроектів, ініційованих депутатами від фракції «Батьківщина» та позафракційними, швидкість надання перших висновків, навпаки, зменшилася¹².

¹¹ Нагадаємо, медіана – це значення, яке ділить всі дані навпіл, тобто половина всіх спостережень буде менше, ніж медіана, а половина – більше, ніж медіана.

¹² Треба мати на увазі, що для груп «Платформа за життя та мир», «За майбутнє», «Довіра» та фракції «Опозиційна платформа – за життя» показники розраховувалися на основі лише одного висновку. Вони виділені в таблиці сірим кольором. Тому швидке чи повільне отримання висновків на їхні законопроекти є радше збігом обставин, а не системою. В інших фракціях та групах це понад 7 висновків.

Фракційна приналежність ініціатора	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
ОПЗЖ	1050	1050
Довіра	331	331
Європейська солідарність	211	51
Слуга народу	167	42
Уряд	127	45
Відновлення України	126	59
Голос	101	28
Батьківщина	43	35
За майбутнє	34	34
Позафракційні	32	16
Платформа за життя та мир	32	32
Президент	31	14

П'ять найдовших за кількістю днів проходження від реєстрації до надання першого висновку головного комітету, а також 5 найшвидших законопроектів представлені в Додатку 1.

Строки надання висновків головних комітетів до другого читання

Швидкість надання висновків комітетів до другого читання¹³ є менш показовою через малу кількість цих висновків на один комітет. До цих даних¹⁴ треба ставитися обережно, однак вони теж варті уваги. 8 з 18¹⁵ комітетів (тобто майже половина) збільшили (як порівняти з попередньою сесією) час, за який вони в середньому надавали висновки до другого читання, а інша половина – зменшила цей час.

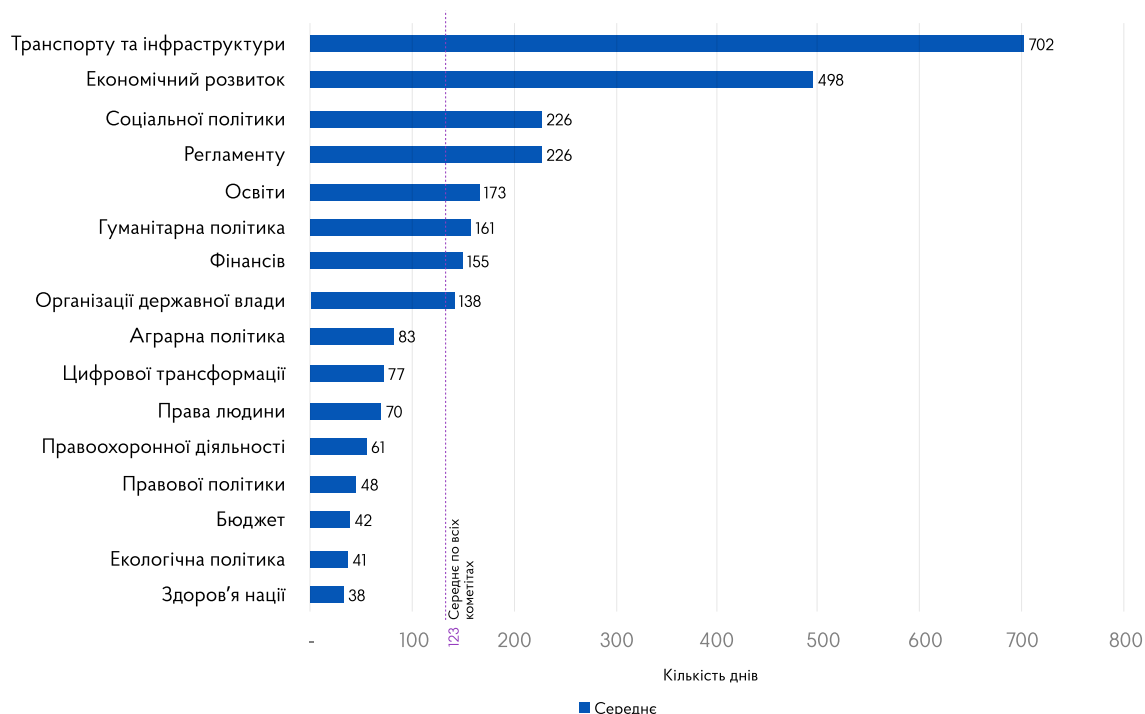
Час від ухвалення законопроекту в першому читанні до надання висновку до другого читання в середньому склав 123 дні, а половина всіх висновків була надана за 43 дні. Тобто швидкість комітетського опрацювання законопроектів до другого читання різниться від швидкості опрацювання до першого читання орієнтовно на 10%.

¹³ Розраховувалася кількість днів між датою ухвалення законопроекту в першому читанні та датою надання першого висновку комітету до другого читання (хоча висновків може бути декілька).

¹⁴ Через малу кількість висновків до другого читання тут використовується лише середнє значення. Лише 6 комітетів надали 5 або більше висновків до другого читання за 11-ту сесію.

¹⁵ Ще 5 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	126
Народні депутати України	124
Президент України ¹⁶	73

Швидкість надання першого висновку комітету до другого читання повернулася до стандартної динаміки в розрізі суб'єктів: середня швидкість урядових та депутатських законопроєктів майже однакова. Наприклад, як порівняти з 10-ю сесією, середня швидкість для депутатських законопроєктів трохи зменшилася (на 9 днів), а для урядових законопроєктів – зросла втричі. Для президентських законопроєктів швидкість також дещо зросла (на 22 дні), що не завадило президентським законопроєктам найшвидше отримувати перші висновки комітетів до другого читання.

¹⁶ Комітети надали лише 2 висновки до законопроєктів Президента України до другого читання протягом 11-ї сесії. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором.

Приналежність ініціатора ¹⁷	Середня кількість днів
Група «Довіра»	417
Фракція «Слуга народу»	130
Уряд	126
Група «Платформа за життя та мир»	106
Президент України	73
Фракція «Батьківщина»	39
Фракція «Голос»	38
Позафракційні	35
Фракція «Європейська солідарність»	23

П'ять найдовших за кількістю днів проходження від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання, а також 5 найшвидших законопроектів представлені в Додатку 2.

¹⁷ Варто брати до уваги, що велика кількість висновків (понад 5) була надана лише щодо законопроектів уряду та депутатів фракції «Слуга народу». Для Президента та інших фракцій та груп кількість законопроектів, на які були надані висновки, складає менш як 5. Вони виділені в таблиці сірим кольором. Для цих категорій вказане значення можна пояснити збігом обставин.

Строки проходження законів від реєстрації до ухвалення

Строк на ухвалення законів, незалежно від того, у якому читанні вони були ухвалені, у середньому становить 211 днів, медіана – 111 днів (тобто половина законопроектів була ухвалена більш ніж за 111 днів, а половина – менше).

Строк від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому

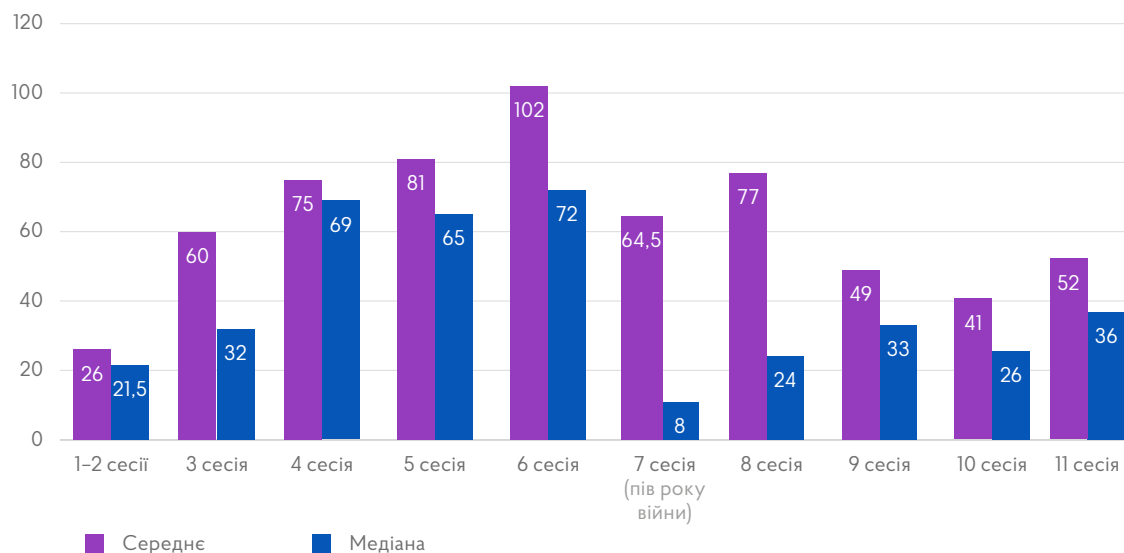
Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
1-2	26	21,5
3	60	32
4	75	69
5	81	65
6	102	72
7 (пів року війни)	64,5	8
8	77	24
9	49	33
10	41	26
11	52	36

Строки, потрібні для ухвалення законопроекту в першому читанні та в цілому, зросли для 11-ї сесії. Для 60% законопроектів (ті, які ухвалюють найдовше) зростання склало 8-14 днів (як порівняти з 10-ю сесією). Водночас інші 40% законопроектів або не змінили час, потрібний для проходження, або навіть скоротили його на пару днів. Загальну тенденцію зі зростання часу, потрібного для проходження законопроекту від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому, показує і середня, і медіанна кількість днів, які зросли проти 10-ї сесії орієнтовно на 10 днів.

Майже всі законопроекти, ухвалені в першому читанні та в цілому, були зареєстровані вже у 2024 році. Виняток становлять 4 законопроекти, зареєстровані відповідно в червні, серпні, листопаді та грудні 2023 року. Отже, 11-та сесія зупинила тенденцію попередніх двох сесій із кардинального оновлення порядку денного та відповідного зменшення часу проходження від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому. Цілком ймовірно, що така ситуація резонує з розв'язанням проблем нестачі голосів, через яку на попередніх сесіях вдавалося проводити лише свіжі законопроекти, щодо яких немає заперечень (а це означало меншу загальну кількість ухвалених законів).

Експериментальний показник «темپ зростання» склав 10 (десять) днів, хоча цей показник зумовлений, зокрема, і від'ємним значенням попереднього періоду. Темп зростання показує, що протягом 11-ї сесії на швидкість проходження законопроектів почав потроху впливати накопичений раніше обсяг нерозглянутих законопроектів, і внаслідок розгляду таких законопроектів середні показники проходження законопроектів зростають нелінійно швидше. Нагадаємо, що темп зростання розраховується як середня різниця між різницею децилів¹⁸ кількості днів від реєстрації до ухвалення десятої та дев'ятої сесій та різницею децилів кількості днів від реєстрації до ухвалення одинадцятої та десятої сесій¹⁹.

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

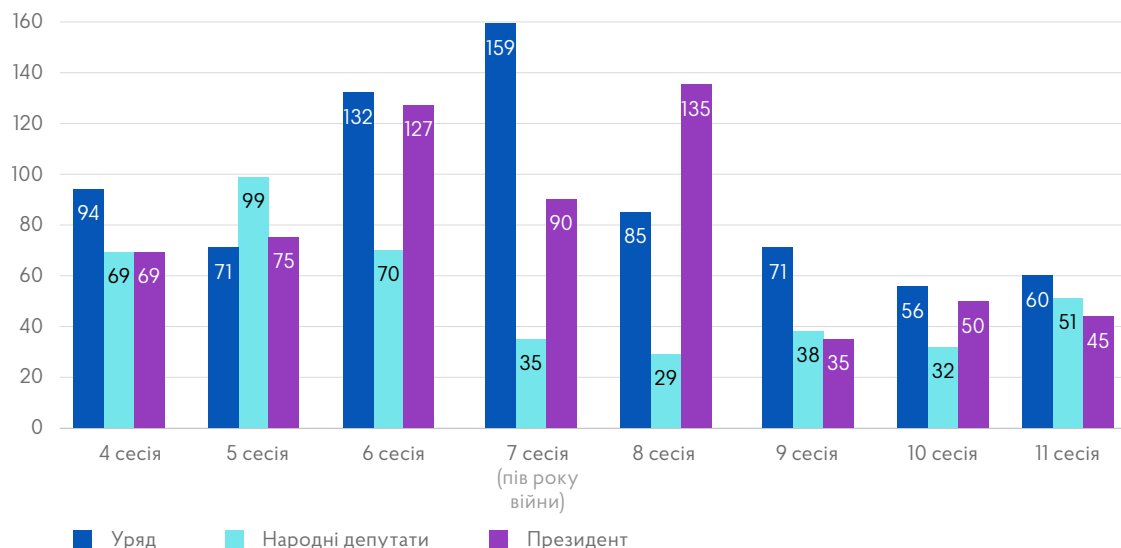


Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	60	32
Народні депутати України	51 (51 для фракції «Слуга народу»)	53 (56 для фракції «Слуга народу»)
Президент України	45	31

¹⁸ <https://uk.wikipedia.org/wiki/Квантиль#Дециль>

¹⁹ Тобто темп характеризує швидкість зростання часу ухвалення. Наприклад, уявімо, що між першою і другою сесіями в середньому час ухвалення законопроектів зріс на 10 днів, а між другою і третьою – цей приріст склав 7 днів. Тоді показник, який називається тут темпом, буде складати –3 дні, тобто зростання сповільнилося. Якби між другою і третьою сесіями цей приріст склав 15 днів, то темп складав би 5 днів, і це означало б, що зростання пришвидшилося.

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



У першому читанні та в цілому було ухвалено 20 урядових законопроєктів, 8 депутатських та 22 президентських. Характерно, що не всі урядові та президентські законопроєкти склали лише ратифікації з указами (як це було на попередніх декількох сесіях), протягом 11-ї сесії до них додалися деякі звичайні закони.

Строк проходження урядових законопроєктів від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому припинив скорочення, яке продовжувалося впродовж попередніх трьох сесій, і зріс у середньому на 4 дні, до показника 60 днів. Середній строк проходження депутатських законопроєктів, як порівняти з 10-ю сесією, зріс ще більше (на 19 днів), досягши показника в 51 день (найбільший показник за час воєнного стану). Однак цікавим є те, що якщо для депутатських законопроєктів зріс як середній, так і медіанний строки, то для урядових законопроєктів зріс тільки середній строк, а от медіанний строк зменшився на 16 днів. Це означає, що частина урядових законопроєктів стали проходити від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому швидше, але внаслідок розгляду певної кількості старих законопроєктів середній строк зріс. Для Президента як середній, так і медіанний строк проходження, навпаки, навіть трохи знизився.

П'ять найдовших за кількістю днів проходження від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому законопроєктів, а також 5 найшвидших законопроєктів представлені в Додатку 3.

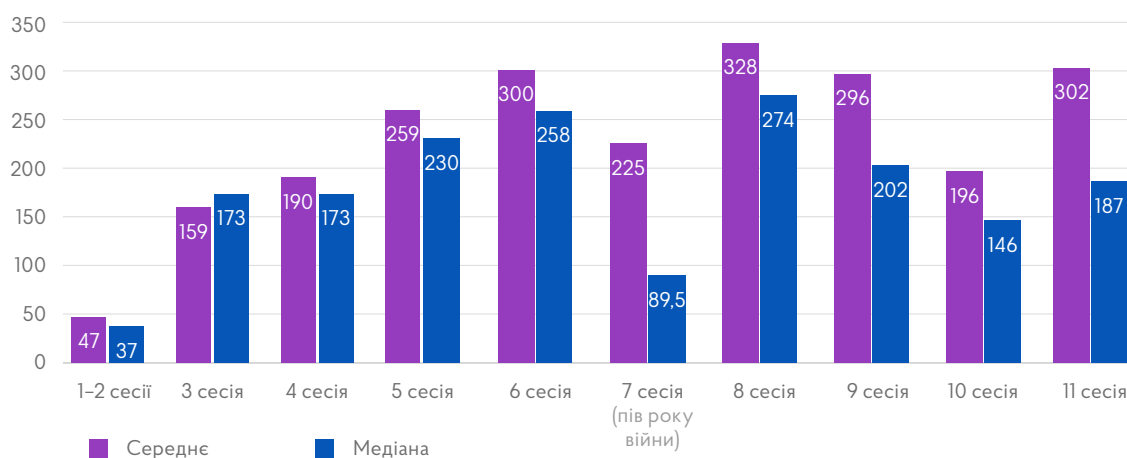
Строк від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому

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
11	302	187

Протягом 11-ї сесії суттєво збільшився строк проходження законопроектів від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому. У середньому час на проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому збільшився на 106 днів, як порівняти з 10-ю сесією, а медіанне значення зросло на 41 день. Строки збільшилися для всіх законопроектів. Для половини найшвидших законопроектів час на проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому збільшився (як порівняти з 10-ю сесією) удвічі, на 40–65 днів. Ще для 30% законопроектів час на проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому зріс ще сильніше (як порівняти з 10 сесією), на 102–138 днів. А для 10% найповільніших законопроектів зростання часу на ухвалення в першому читанні та в цілому склало понад 300 днів. Лише 7 з 87 (8%) законопроектів, ухвалених у другому читанні та в цілому, були зареєстровані до 24.02.2022. Це означає, що протягом 11-ї сесії ухвалювали переважно закони, що відповідали порядку денному воєнного стану. Збільшення часу проходження законопроектів від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому так само резонує з розв'язанням проблем нестачі голосів, через яку на попередніх сесіях вдавалося проводити лише свіжі законопроекти, щодо яких немає заперечень (а це означало меншу загальну кількість ухвалених законів).

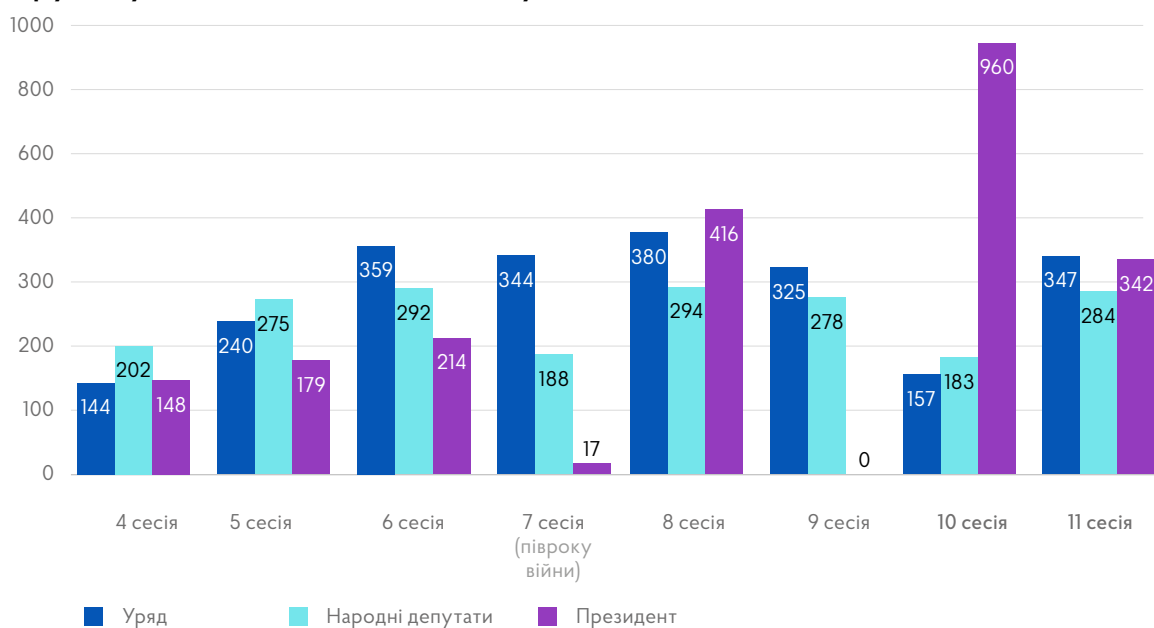
Темп зростання часу від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому теж зріс і склав 220 днів, хоча цей показник зумовлений, зокрема, і від'ємним значенням попереднього періоду. Темп зростання показує, що протягом 11-ї сесії на швидкість проходження законопроектів почав суттєво впливати накопичений раніше обсяг нерозглянутих законопроектів, і внаслідок розгляду таких законопроектів середні показники проходження законопроектів зростають нелінійно швидше.

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



Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	347	215
Народні депутати України	284 (270 для фракції «Слуга народу»)	186 (187 для фракції «Слуга народу»)
Президент України ²⁰	342	342

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



²⁰ Верховна Рада України ухвалила лише 1 президентський законопроект в другому читанні та в цілому протягом 11-ї сесії. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором.

Урядові законопроекти вдвічі (на 190 днів) збільшили (як порівняти з 10-ю сесією) середній час проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому й тепер знову проходять цей шлях найповільніше серед усіх суб'єктів законодавчої ініціативи. Водночас депутатські законопроекти стали ухвалювати повільніше в середньому на 101 день. Отже, усі рекорди та нестандартні тенденції попередньої сесії були припинені, а загальна динаміка повернулася до усталеного стандарту.

Єдиний президентський законопроект, ухвалений у другому читанні та в цілому, стосувався застосування англійської мови в Україні. Він пройшов шлях від реєстрації до ухвалення за 342 дні, однак із цього не можна робити висновки про вплив Президента України як суб'єкта законодавчої ініціативи на законотворчий процес, адже було ухвалено лише 1 такий законопроект. Водночас можна зауважити інше цікаве спостереження: Президент уперше за час воєнного стану був ініціатором декількох звичайних законів (не лише указів та ратифікацій). У такий спосіб Президент перервав тенденцію з формального відсторонення від виконання своєї законотворчої функції у внутрішній політиці.

П'ять найдовших за кількістю днів проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому законопроектів, а також 5 найшвидших законопроектів представлені в Додатку 4.

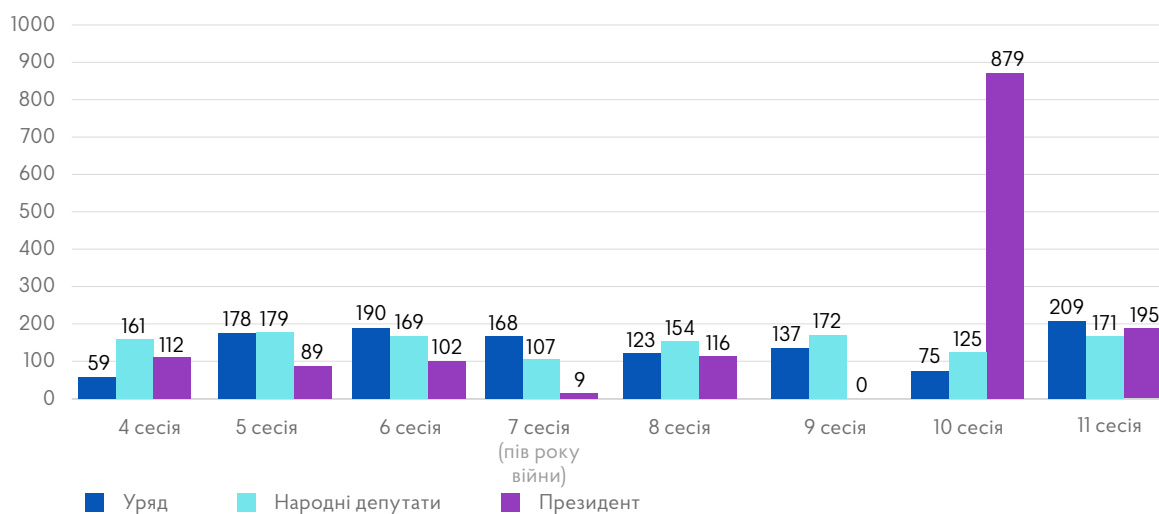
Строк між першим читанням законопроекту та ухваленням його в другому читанні та в цілому

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
11	181	75

Час між ухваленням у першому читанні та ухваленням у другому читанні та в цілому для законопроектів, ухвалених протягом 11-ї сесії, показав нестандартну динаміку. Він збільшився як для 40% найшвидших законопроектів (на 10–15 днів), так і для 30% найбільш повільних (на 38–188 днів), а от для 20% «середнячків» час на проходження між ухваленням у першому та ухваленням у другому читаннях зменшився на 15–18 днів. Однак у середньому таке проходження сповільнилося на 48 днів, тобто швидкість опрацювання законопроектів зменшилася. Це частково пояснює і збільшення тривалості проходження законопроектів від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому.

Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	209	90
Народні депутати України	171 (170 для фракції «Слуга народу»)	61 (70 для фракції «Слуга народу»)
Президент України ²¹	195	195

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



Процес проходження законопроектів від ухвалення в першому читанні до ухвалення в другому читанні та в цілому протягом 11-ї сесії повернув тенденції 6–7-ї сесій у контексті співвідношення часу проходження депутатських та урядових законопроектів, адже тепер урядові законопроекти демонструють найповільніше проходження серед трьох суб'єктів законодавчої ініціативи. Як порівняти з 10-ю сесією, відповідний час проходження депутатських законопроектів зріс на 46 днів (тобто на чверть), а от для урядових законопроектів зростання склало 134 дні, тобто майже втричі.

П'ять найдовших за кількістю днів проходження від ухвалення законопроекту в першому читанні до ухвалення в другому читанні та в цілому, а також 5 найшвидших законопроектів представлені в Додатку 5.

²¹ Верховна Рада України ухвалила лише 1 президентський законопроект в другому читанні та в цілому протягом 11-ї сесії. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором.

Комітети

Інформація щодо строків надання висновків комітетів наявна в розділі про швидкість проходження законопроєктів.

Висновки про відхилення

Назва суб'єкта законодавчої ініціативи	Кількість висновків про відхилення законопроєктів (відсоток від загальної кількості висновків про відхилення)
Народні депутати України	61 (95%)
Уряд	3 (5%)
Президент	0

Фракційна належність ініціаторів законопроєктів	Кількість висновків про відхилення законопроєктів (відсоток від депутатських висновків про відхилення)
Фракція «Слуга народу»	27 (44%)
Позафракційні	11 (18%)
Фракція «Голос»	10 (16%)
Європейська солідарність	6 (10%)
Група «Відновлення України»	3 (5%)
Фракція «Батьківщина»	2 (3%)
Платформа за життя та мир	1 (2%)
За майбутнє	1 (2%)

За 11-ту сесію було підготовлено 64 висновки головних комітетів про відхилення законопроєктів. Висновки про відхилення можуть свідчити як про політичну лояльність комітетів, так і про рівень (хоча б мінімальний) якості підготовки законопроєктів. Водночас дві третини відхилених законопроєктів є альтернативними. Президентські законопроєкти, схоже, витримують обидва критерії, оскільки не мають висновків про відхилення (водночас варто

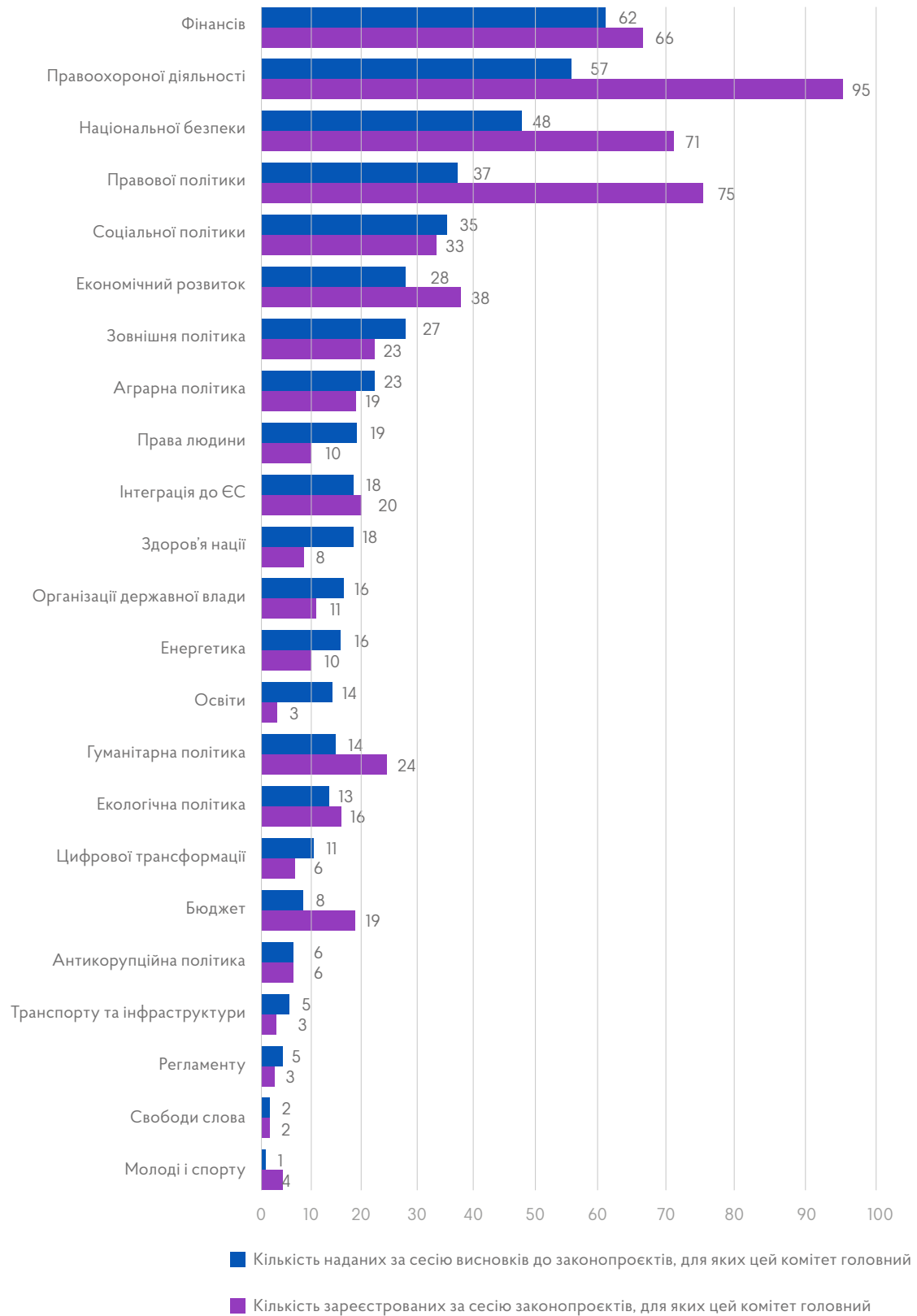
пам'ятати, що президентських законопроектів було небагато і вони були майже виключно ратифікаціями та указами). Урядові законопроекти теж видаються здебільшого безпроблемними: лише 3 з них отримали висновок про відхилення. Основну масу висновків про відхилення отримали законопроекти депутатів фракції «Слуга народу», що логічно, зважаючи на кількість таких депутатів та їхню законодавчу активність.

Навантаження на комітети

Під час розгляду навантаження на комітети варто зважати, що цей моніторинг **розраховує навантаження, насамперед ґрунтуючись на кількості висновків головних комітетів**. Ця методика використовується з огляду на доступність даних (формат відкритих 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 та завдань, крім надання висновків головних комітетів. Три комітети²² мають надавати обов'язкові висновки до всіх законопроектів, на комітети може покладатися завдання з підготовки висновків як допоміжних комітетів, комітети розглядають та ухвалюють рішення щодо контрольної функції, розглядають листи та звернення, проводять конференції, круглі столи тощо. Наведені обмеження варто брати до уваги, переглядаючи подану нижче інформацію, яка ґрунтується на висновках головних комітетів.

²² 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 висновків²³ була надана головними комітетами. Другий показник – це кількість законопроектів, яка була розписана на кожен комітет як на головний, відповідно до предмета відання комітетів. Разом вони показують розподіл законопроектної роботи щодо попереднього опрацювання законопроектів.

Найбільше навантаження за кількістю наданих висновків (62 висновки) має Комітет з питань фінансів, тоді як потенційне навантаження у вигляді найбільшої кількості розписаних законопроектів має Комітет з правоохоронної діяльності (95 розписаних законопроектів). Ці два комітети постійно є найбільш завантаженими законопроектною роботою. Ще 3 комітети також мають порівняно (як порівняти з іншими комітетами) високе навантаження: Комітет з національної безпеки (48 висновків), Комітет з правової політики (37 висновків), Комітет з соціальної політики (35 висновків). Це порівняно стандартний розподіл для останніх п'яти сесій воєнного стану (7-ма, 8-ма, 9-та, 10-та, 11-та сесії).

Найсильніше зменшили (як порівняти з аналогічною попередньою 9-ю сесією) кількість наданих висновків протягом 11-ї сесії такі комітети: Комітет з питань правоохоронної діяльності (-85 наданих висновків), Комітет з питань організації державної влади (-24 наданих висновки) та Комітет з питань правової політики (-24 наданих висновки). Зменшення цих показників можна пояснити досить значним зростанням кількості наданих висновків протягом 9-ї сесії (які, своєю чергою, пов'язані зі сплеском законодавчої активності на початку повномасштабного вторгнення), тобто показники 11-ї сесії демонструють нормалізацію законодавчої активності.

Кількість наданих висновків майже не зросла, як порівняти з 9-ю сесією. Це відображає загальний тренд на зменшення обсягу опрацювання законопроектів або принаймні стабілізацію темпів роботи. Однак найсильніше зросла кількість наданих висновків (як порівняти з 9-ю сесією) у Комітеті з інтеграції України до ЄС (+11 наданих висновків) та Комітеті з аграрної політики (+10 наданих висновків).

Обсяг розписаних на комітети законопроектів, як порівняти з 9-ю сесією, змінився в діапазоні від -24 до +16 розписаних законопроектів.

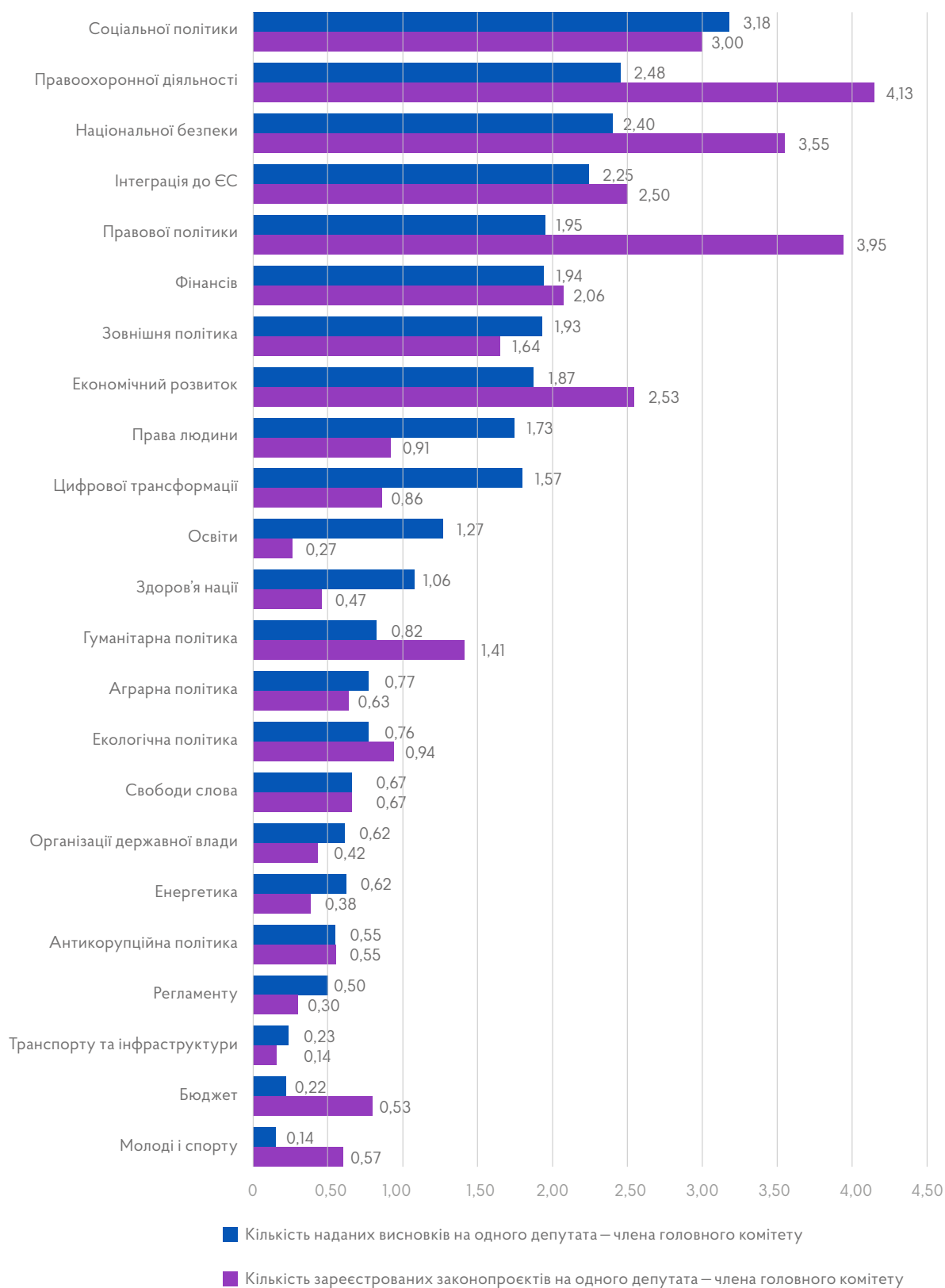
Потенційне навантаження (кількість розписаних законопроектів) на комітети протягом 11-ї сесії найсильніше зменшилося (як порівняти з 9-ю сесією) для Комітету з питань організації державної влади (-24 розписаних законопроекти), Комітету з питань правоохоронної діяльності (-21 розписаний законопроект) та Комітету з питань фінансів (-21 розписаний законопроект). Ці дані корелюють із показниками зменшення кількості наданих висновків та пояснюють їх.

Найсильніше потенційне навантаження на комітети зросло для таких трьох комітетів: Комітету з питань національної безпеки (+16 розписаних законопроектів), Комітету з інтеграції України до ЄС (+14 розписаних законопроектів) та Комітету з економічного розвитку (+13 розписаних законопроектів).

²³ 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 надаються на заміну, і так далі.

Привертає до себе увагу зростання показників Комітету з інтеграції України до ЄС, як за кількістю наданих висновків (+11 висновків), так і за кількістю розписаних законопроектів (+14 законопроектів), які пояснюються великою кількістю ратифікацій угод між Україною та ЄС (або державами-членами ЄС).

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 1 депутата-члена комітету²⁴. Велике навантаження (кількість і розписаних законопроектів, і наданих висновків перевищує 2 на 1 депутата) мають 4 комітети: Комітет з питань соціальної політики (3,18 висновку на 1 депутата), Комітет з правоохоронної діяльності (2,48 висновку на 1 депутата), Комітет з національної безпеки (2,4 висновку на 1 депутата), Комітет з інтеграції до ЄС (2,25 висновку на 1 депутата). Ще шість комітетів мають навантаження понад 1,5 висновку на 1 депутата. Для більшості комітетів абсолютне навантаження (кількість наданих висновків) співвідноситься з навантаженням на 1 депутата-члена комітету.

Лише в трьох комітетах кількість наданих висновків у перерахунку на 1 депутата не досягає показника 0,5. Це Комітет з молоді та спорту (0,14 висновку на 1 депутата), Комітет з бюджету (0,22 висновку на 1 депутата)²⁵ та Комітет з транспорту та інфраструктури (0,23 висновку на 1 депутата).

Якщо порівнювати 11-ту сесію та аналогічну 9-ту сесію, то між ними спостерігається досить відчутна різниця в навантаженнях, адже різниця між кількістю наданих висновків на 1 депутата коливається в межах показників від -3,44 до +1,38. А от кількість розписаних законопроектів коливалася менше, у межах показників від -1,18 до +1,75.

Реальне навантаження (тобто кількість наданих висновків на 1 депутата) найсильніше зменшилося для Комітету з питань правоохоронної діяльності (-3,44 наданого висновку на 1 депутата) та Комітету з питань соціальної політики (-1,45 наданого висновку на 1 депутата), що не завадило їм однаково залишатися одними з найбільш завантажених комітетів. Взагалі ж за 11-ту сесію навантаження зменшилося для 16 комітетів (дві третини) і збільшилося лише для 7 комітетів (третина), як порівняти з аналогічною 9-ю сесією. Найбільше зростання реального навантаження було для Комітету з питань інтеграції до ЄС (+1,38 наданого висновку на 1 депутата).

Як і у випадку з кількістю наданих висновків, потенційне навантаження (тобто кількість розписаних законопроектів на 1 депутата) збільшилося лише для третини комітетів, а для двох третин воно зменшилося. Потенційне навантаження найсильніше зменшилося (як порівняти з 9-ю сесією) у Комітеті з питань соціальної політики (-1,18 розписаного законопроекту на 1 депутата) та Комітеті з питань зовнішньої політики (-1,05 розписаного законопроекту на 1 депутата). Натомість найсильніше зросло потенційне навантаження для Комітету з питань інтеграції до ЄС (+1,75 розписаного законопроекту на 1 депутата).

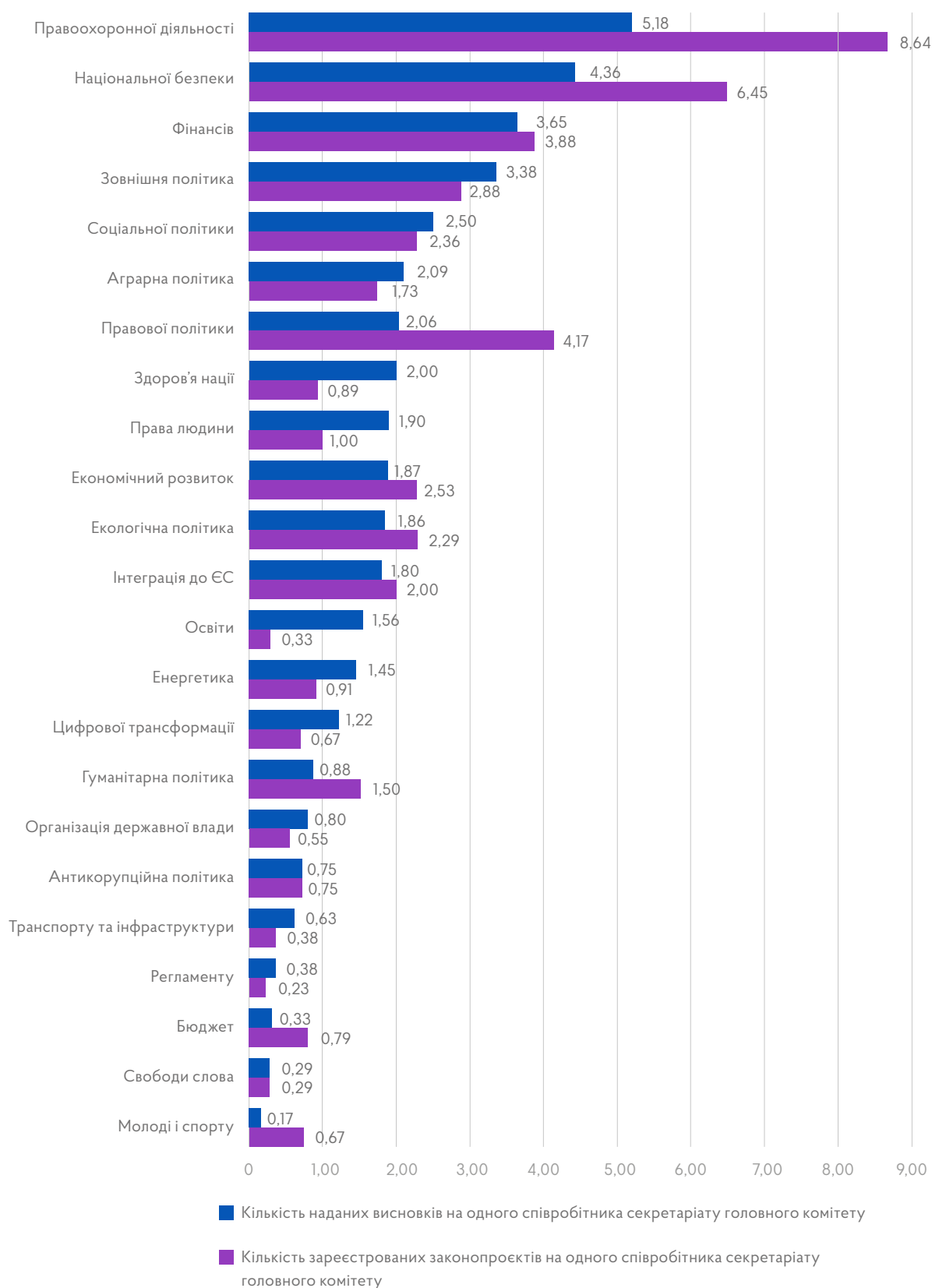
Тенденції щодо реального та потенційного навантаження на 1 члена комітету загалом відповідають даним щодо навантаження на комітети.

Якщо порівнювати найменш та найбільш завантажені комітети, то їхнє навантаження **відрізняється у 22 рази**. Така ситуація, що склалася за 11-ту сесію, а також певні тенденції в навантаженні комітетів, які переходять від сесії до сесії, додають актуальності питанню про перерозподіл або депутатів, або сфер відання між комітетами.

²⁴ Кількість депутатів на кінець 11-ї сесії, протягом 11-ї сесії кількість депутатів у комітетах змінювалася.

²⁵ Варто пам'ятати про високе навантаження цього комітету як обов'язкового для всіх законопроектів.

Навантаження на одного співробітника секретаріату головного комітету



Великі навантаження (кількість наданих висновків перевищує 3 на 1 працівника секретаріату²⁶) мають Комітет з правоохоронної діяльності (5,18 висновку на 1 працівника), Комітет з питань національної безпеки (4,36 висновку на 1 працівника), Комітет з питань фінансів (3,65 висновку на 1 працівника) та Комітет з зовнішньої політики (3,38 висновку на 1 працівника). Здебільшого в комітетах абсолютне навантаження (кількість наданих висновків) співвідноситься з навантаженням на 1 працівника секретаріату.

У чотирьох комітетів кількість наданих висновків не досягає 0,5 (висновку) на 1 працівника секретаріату. Це Комітет з питань молоді та спорту (0,17 висновку на 1 працівника), Комітет з питань свободи слова (0,29 висновку на 1 працівника), Комітет з питань бюджету (0,33 висновку на 1 працівника) та Комітет з питань Регламенту (0,38 висновку на 1 працівника).

Найбільше реальне навантаження (кількість наданих висновків на 1 співробітника секретаріату) протягом 11-ї сесії (як порівняти з 9-ю сесією) зменшилося в Комітеті з питань правоохоронної діяльності (-6,65 наданого висновку на 1 працівника секретаріату). Найбільше збільшилося реальне навантаження в Комітеті з інтеграції до ЄС (+1,02 наданих висновків на 1 співробітника секретаріату) та Комітеті з питань аграрної політики (+1,01 наданого висновку на 1 співробітника секретаріату).

Якщо порівнювати потенційне навантаження (кількість розписаних законопроектів на 1 співробітника секретаріату) протягом 11-ї сесії та 9-ї сесії, то найсильніше зменшилося навантаження в Комітеті з питань транспорту (-1,65 розписаного законопроекту на 1 працівника секретаріату). Найсильніше ж збільшилося потенційне навантаження в Комітеті з питань національної безпеки (+1,45 розписаного законопроекту на 1 співробітника секретаріату) та Комітеті з інтеграції до ЄС (+1,33 розписаного законопроекту на 1 співробітника секретаріату).

Якщо порівнювати кількість наданих висновків на 1 співробітника секретаріату в найбільш і найменш завантаженому комітеті, буде 30-кратна різниця. Ці дані ще раз підтверджують потребу в перерозподілі ресурсів, зокрема й кадрових, серед комітетів.

Комітетський вимір роботи Верховної Ради протягом 11-ї сесії показав досить типову ситуацію. Найбільш навантаженими комітетами традиційно були: Комітет з питань фінансів, Комітет з правоохоронної діяльності, Комітет з національної безпеки, Комітет з правової політики, Комітет з соціальної політики. Також привертає увагу зростання майже всіх показників Комітету з питань інтеграції до ЄС.

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 та Комітет з питань антикорупційної політики мають порівняно низьке навантаження як головні комітети, однак вони мають надавати свої обов'язкові висновки щодо всіх інших законопроектів, що потребує значних ресурсів.

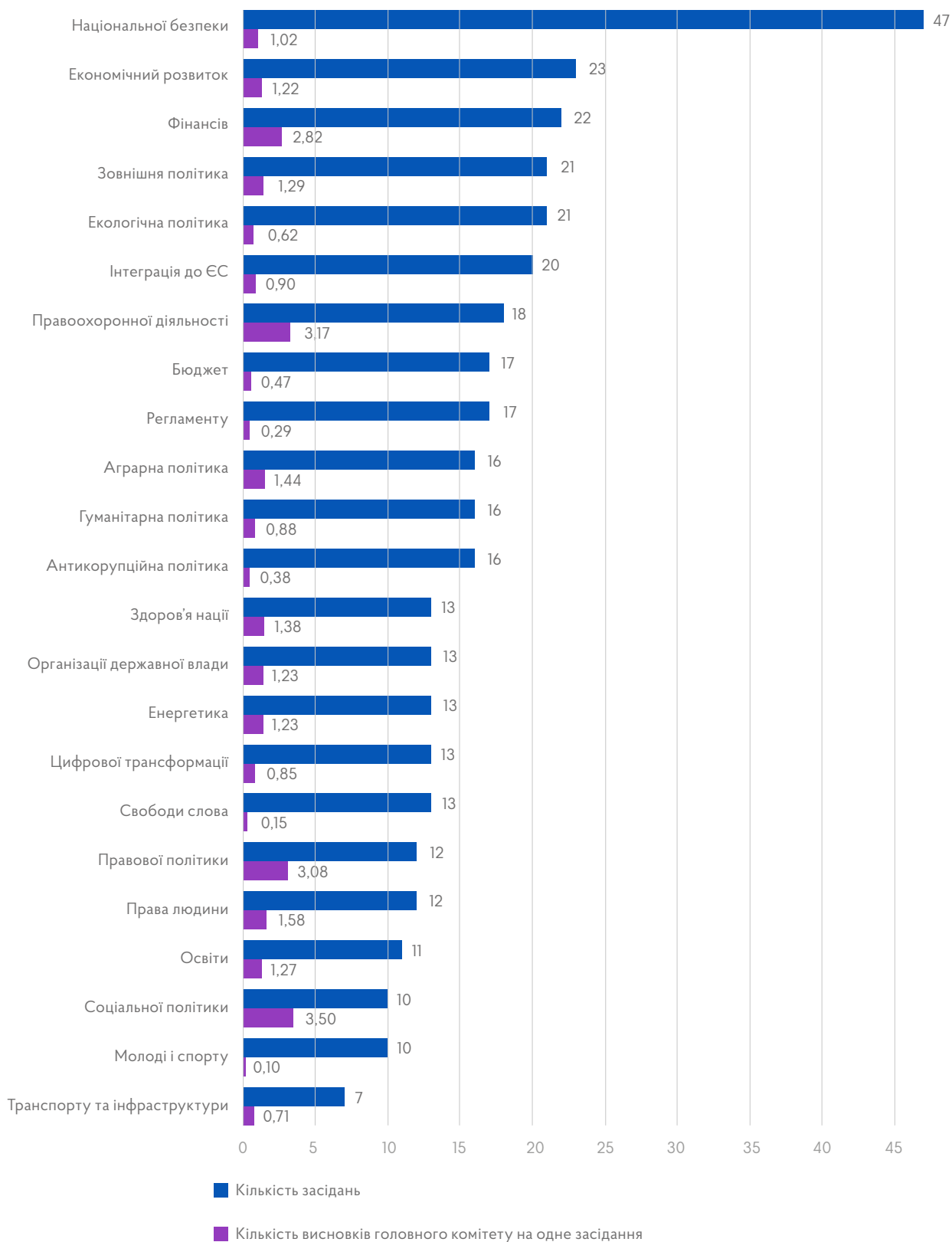
Для кращого розуміння особливостей роботи комітетів ВРУ нижче наведено графік, що показує кількість засідань комітетів та скільки в середньому висновків головних комітетів надавалося в перерахунку на 1 засідання.

²⁶ Для підрахунку кількості працівників секретаріатів комітетів використовувалися дані станом на початок лютого 2024 року.

Шість комітетів провели понад 20 засідань за 11-ту сесію. Крім цього, ще шість комітетів провели більш як 15 засідань. Менш як 10 засідань протягом 11-ї сесії провів лише 1 комітет.

Лідером за кількістю висновків на 1 засідання є Комітет з соцполітики (3,5 висновку за 1 засідання). 4 комітети ухвалюють понад 2 висновки в перерахунку на 1 засідання. А 10 комітетів (майже половина) ухвалюють менш як 1 висновок у перерахунку на 1 засідання.

Кількість засідань комітетів та кількість висновків головних комітетів на 1 засідання



На навантаження парламентських комітетів можна також поглянути через призму інших функцій та 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 висновки²⁷ на всі законопроекти. Ця їхня функція інколи може потребувати більше ресурсів, ніж надання ними висновків як головних комітетів.

З огляду на дані, контроль за виконанням законів та постанов найактивніше проводять Комітет із гуманітарної політики (24 питання з контролю), Комітет з екологічної політики (20 питань з контролю), Комітет з питань бюджету (18 питань з контролю) та Комітет зі свободи слова (18 питань з контролю). Разом із даними щодо завантаженості законопроектною роботою ці дані показують, що порівняно меншу завантаженість законопроектною роботою комітети компенсують більш активним здійсненням контрольної функції. Деякі ж комітети взагалі можна назвати контрольними, або принаймні комітетами з пріоритетною контрольною функцією. Так, Комітет зі свободи слова надав усього 2 висновки як головний комітет (а на попередній сесії взагалі майже їх не надавав), однак є одним із найбільш активних комітетів за здійсненням контрольної функції.

Назва комітету	Проведено засідань комітету		Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроекти до головного комітету	Проведено конференцій, семінарів, круглих столів
	Всього	У т.ч. виїзних	Всього	У т.ч. з контролю за викон. законів і постанов		
Комітет з питань аграрної та земельної політики	16	0	43	0	0	85
Комітет з питань антикорупційної політики	16	3	123	0	61	2
Комітет з питань бюджету	17	0	363	18	284	47
Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	16	2	53	24	4	92
Комітет з питань екологічної політики та природокористування	21	4	66	20	19	18
Комітет з питань економічного розвитку	23	0	98	7	1	33

²⁷ Йдеться про висновки на відповідність вимогам антикорупційного законодавства, бюджетного законодавства, зобов'язанням у сфері європейської інтеграції.

Назва комітету	Проведено засідань комітету		Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроекти до головного комітету	Проведено конференцій, семінарів, круглих столів
	Всього	У т.ч. виїзних	Всього	У т.ч. з контролю за викон. законів і постанов		
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	13	2	63	9	13	45
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	13	0	38	9	2	20
Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	21	0	85	8	0	34
Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу	20	1	419	10	394	29
Комітет з питань молоді і спорту	10	0	53	5	21	18
Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	47	0	111	5	2	33
Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	13	0	49	1	3	33
Комітет з питань освіти, науки та інновацій	11	0	63	5	18	30
Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин	12	0	48	5	12	88
Комітет з питань правової політики	12	0	54	0	0	1
Комітет з питань правоохоронної діяльності	18	1	60	8	0	65

Назва комітету	Проведено засідань комітету		Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроекти до головного комітету	Проведено конференцій, семінарів, круглих столів
	Всього	У т.ч. виїзних	Всього	У т.ч. з контролю за викон. законів і постанов		
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	17	0	67	5	15	0
Комітет з питань свободи слова	13	1	96	18	16	18
Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	10	0	61	4	5	14
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	7	0	27	13	0	46
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	22	0	69	8	1	28
Комітет з питань цифрової трансформації	13	0	87	6	63	53
Усього:	381	14	2196	188	934	832

Порушення Регламенту

У цьому розділі надається інформація про порушення Регламенту під час ухвалення законів упродовж 11-ї сесії.

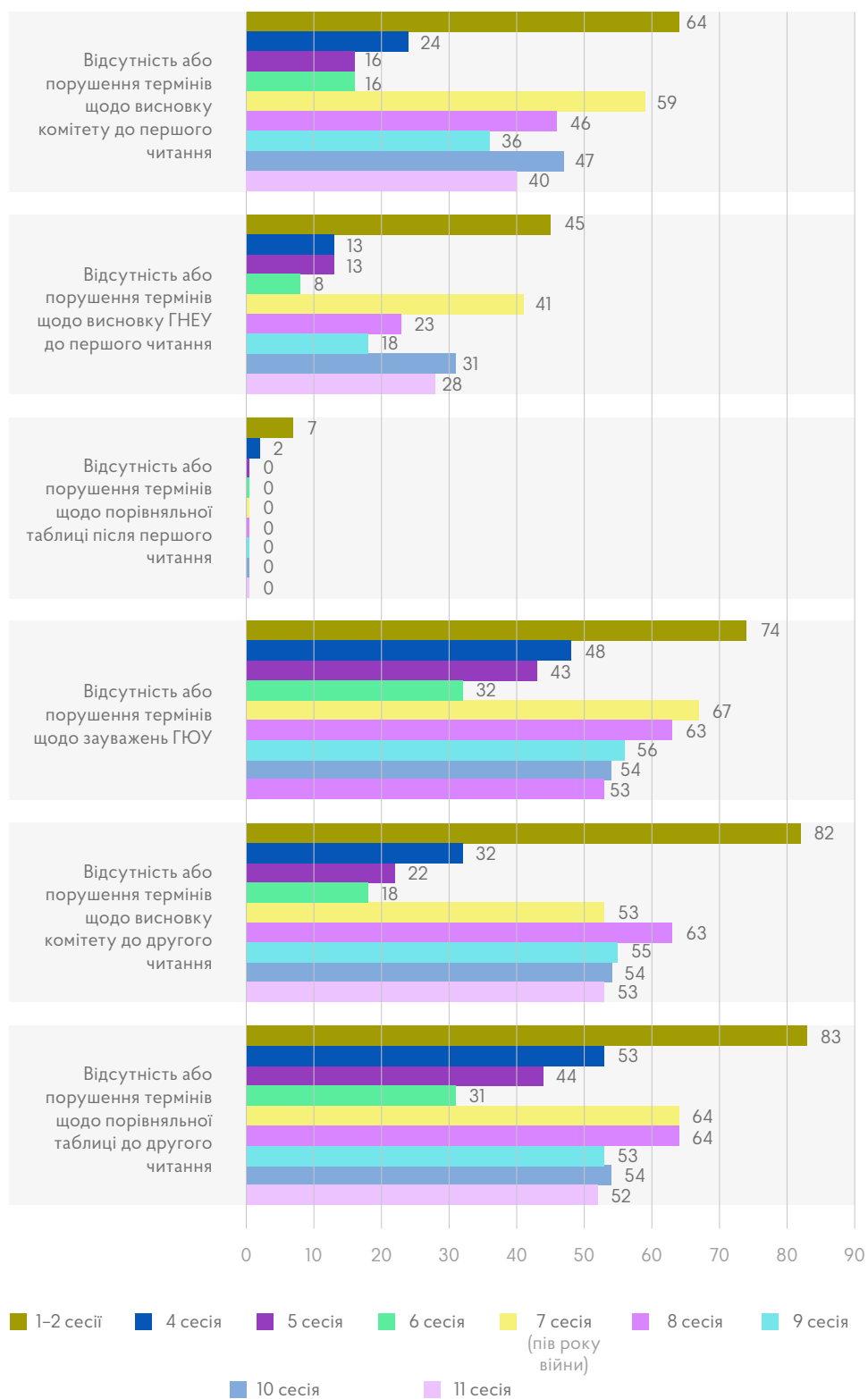
11-та сесія за часткою порушень продемонструвала незначне зниження порушень у всіх категоріях. Процедури розгляду до 53% (трохи більш ніж половини) законів мали порушення протягом 11-ї сесії. Єдиний різновид порушень²⁸, який не було зафіксовано, – це надання достатнього часу (мінімум 7 або 14 днів) для надання поправок щодо порівняльної таблиці до другого читання.

Протягом 11-ї сесії динаміка частоти порушень Регламенту різниться залежно від першого чи другого читання. Для першого читання частка порушень, як порівняти із 10-ю сесією, зменшилася. Для другого читання частка обсягу порушень Регламенту суттєво не змінилася, як порівняти з 10-ю сесією. Відповідно частота порушень є меншою, як порівняти з 7-ю та 8-ю сесіями. Зниження частки порушень для першого читання є позитивною тенденцією, однак обсяг порушень і для першого, і для другого читань усе ще суттєво (вдвічі-втричі) перевищує обсяг порушень у період до 24.02.2022.

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

²⁸ Якщо брати до уваги лише закони, які не були ветоані.

Розподіл видів порушень Регламенту у відсотках за сесіями



Порушення Регламенту щодо ухвалених законів у Верховній Раді²⁹

Тип порушення	Норма Регламенту	Загальна кількість законів, які перевіряються на порушення	Кількість законів із порушенням
Висновок комітету до першого читання (відсутність таких висновків або порушення термінів, передбачених для ознайомлення із цими висновками перед їх розглядом у залі засідань)	Висновок надається за 7 днів до розгляду законопроекту в залі засідань під час першого читання.	137	52 (40%) порушень, 30 – порушення строку, зокрема 12 випадків ухвалення законопроекту в день надання висновку. Усі висновки наявні.
Висновок ГНЕУ до першого читання ³⁰ (відсутність таких висновків або порушення термінів, передбачених для ознайомлення із цими висновками перед їх розглядом у залі засідань)	Висновок надається за 7 днів до розгляду законопроекту в залі засідань під час першого читання.	137	38 (27,7%) порушень строку, зокрема 4 випадки ухвалення законопроекту в день надання висновку та 1 випадок, коли законопроект був ухвалений за відсутності висновку ГНЕУ.

²⁹ На відміну від попередніх матеріалів, у цьому моніторингу дані про порушення щодо вето-ваних і невето-ваних законопроектів подані в одній таблиці.

³⁰ 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 разі відсутності висновків у 14-денний термін, наявні 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) п. 3 ч. 2 ст. 99 встановлює, що висновки експертиз щодо законопроекту є частиною супровідних документів.

Отже, можна зробити висновок, що Регламент ВРУ є недосконалим та містить суперечливі норми.

Для прикладу, ГНЕУ може надати висновок після 14-денного терміну (у зв'язку із завантаженістю), і в такому разі незрозуміло, що має робити головний комітет – вважати, що зауважень немає, чи врахувати зауваження.

Тип порушення	Норма Регламенту	Загальна кількість законів, які перевіряються на порушення	Кількість законів із порушенням
Порівняльна таблиця після першого читання (відсутність порівняльної таблиці або створення такої таблиці в 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 в першому читанні або 7 днів у випадку скорочених термінів.	87 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	Порушень термінів немає. Усі таблиці наявні.
Висновки ГЮУ (відсутність висновків ГЮУ або порушення термінів, передбачених на ознайомлення із 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 5 днів у разі скорочених термінів.	87 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	46 (52,9%) порушень термінів, зокрема 3 випадки ухвалення законопроекту в день надання висновків ГЮУ. Усі висновки наявні ³¹ .
Висновок комітету до другого читання (відсутність висновків комітетів або порушення термінів, передбачених на ознайомлення із 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 5 днів у разі скорочених термінів.	87 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	46 (52,9%) порушень термінів, зокрема 3 випадки ухвалення законопроекту в день надання висновків. Висновки комітетів наявні до всіх законів.
Порівняльна таблиця до другого читання (відсутність порівняльної таблиці або порушення термінів, передбачених на ознайомлення із 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 5 днів у разі скорочених термінів.	87 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	45 (51,7%) порушень термінів. Усі таблиці наявні.

Крім звичайних порушень Регламенту, було здійснено моніторинг порушень Конституції в частині порушення 15-денного терміну на підпис Президентом ухвалених законів (ст. 94 Конституції). Моніторинг було здійснено щодо 137 законів, які були ухвалені Верховною

³¹ Висновок ГЮУ відсутній для проекту державного бюджету, однак це не вважалося порушенням через усталену практику відсутності висновків ГЮУ до бюджетів за різні роки.

Радою України протягом 11-ї сесії. Строк підписання (або надання пропозицій) було порушено щодо 54 законів, тобто у 39% випадків³². Крім цього, ще 7 законів взагалі не були ні підписані Президентом, ні ветоувані, ні отримали пропозиції (хоча термін їх підписання вже минув). А ще один законопроект не був підписаний навіть Головою Верховної Ради. Якщо об'єднати всі ці порушення, то це складе 45% від усіх ухвалених законів протягом 11-ї сесії. Тобто майже кожен другий ухвалений закон. Це досить сумна статистика, яка прогресує з кожною новою сесією. Адже ще протягом 10-ї сесії цей показник складав 42%.

Звісно, не важливо, на скільки днів було порушено термін – на два дні чи на сто два – в обох випадках це є порушенням. Якщо все ж розглядати рекордсменів у цьому плані, то рекордним став термін підписання тривалістю 81 день.

Тенденція зі збільшення частки порушення конституційної процедури збільшується із часу введення воєнного стану. Протягом перших пів року дії режиму воєнного стану частка законів із порушенням конституційної процедури склала 16,4%. Наступна, 8-ма 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-ї сесії цей показник уже склав 36%. Протягом 10-ї сесії – до 42%. А вже протягом 11-ї сесії цей показник досягнув 45%. Якщо така тенденція продовжиться, то вже протягом наступної сесії можна буде очікувати, що Президент порушить конституційну процедуру щодо половини ухвалених Верховною Радою законів. Такий обсяг порушень складно виправдати воєнним станом, адже протягом 11-ї сесії було втричі більше порушень, ніж протягом перших пів року воєнного стану, коли російські війська стояли під Києвом. Не можна їх пояснити й нормативно-процедурними недоліками³³, адже відповідні норми не змінювалися.

Протягом 11-ї сесії Президент вчасно (без порушення 15-денного терміну) наклав вето та надав пропозиції до трьох законопроектів. Верховна Рада наразі ухвалила рішення (повторно ухвалила з пропозиціями Президента) щодо всіх трьох. Два цих законопроекти були розглянуті в передбачений 30-денний строк, а один – із порушенням цього строку. Водночас усі три законопроекти не порушили норм щодо надання висновків комітетів та порівняльних таблиць за 3 дні до розгляду. Цікаво, що один із цих законопроектів повторно отримав вето з пропозиціями та наразі очікує на нову ітерацію розгляду.

Усі три ветоувані законопроекти були ініційовані представниками фракції «Слуга народу», тому, схоже, у цих випадках позиції ініціаторів та Президента не були погоджені, або ці законопроекти були технічно недосконалими.

³² Крім цього, з 3 законопроектів, які надійшли до Президента вже після їх повторного ухвалення з пропозиціями Президента, щодо 2 законопроектів були порушені терміни підписання. Тобто зі 140 процедур підписання порушено було 64 процедури.

³³ Згідно з Конституцією України Президент має 15 днів, щоб підписати закон та офіційно його оприлюднити або повернути його зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями до парламенту. За рішенням Президента уряд організовує експертизу закону, що надійшов на підпис Президенту. Згідно з Регламентом КМУ уряд має максимум 7 днів для подання своїх пропозицій стосовно підписання Президентом закону або обґрунтовані та вмотивовані пропозиції щодо доцільності застосування Президентом України права вето. Витрати часу на підготовку узагальнених зауважень і пропозицій залежать як від обсягу і складності закону, так і від інших чинників – дня тижня і часу надходження копії закону, кількості залучених в експертизі міністерств, різниці в їхніх позиціях щодо ухваленого закону, внутрішніх бюрократичних процедур у міністерствах, технічних причин тощо. Будь-яка комбінація цих чинників може затримати подання пропозицій уряду щодо закону та, відповідно, ухвалення Президентом рішення щодо підписання закону або повернення його до парламенту.

Додатки

Додаток 1

Час від реєстрації до надання першого висновку головного комітету

Перелік 7³⁴ 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 захист від демпінгового імпорту № 4132 від 21.09.2020	1275
Проект Закону про захисні заходи № 4134 від 21.09.2020	1275
Проект Закону про захист від субсидованого імпорту № 4133 від 21.09.2020	1275
Проект Закону про залізничний транспорт України № 1196-1 від 06.09.2019	1678
Проект Закону про залізничний транспорт України № 1196 від 29.08.2019	1686
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності технологічних парків № 0943 від 29.08.2019	1792
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України про захист економічної конкуренції № 0877 від 29.08.2019	1792

³⁴ Перелік містить 7 законопроектів, бо декілька з них мають однаковий найбільший час.

Додаток 2

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

Перелік 5 законопроектів, що мають найменший час від ухвалення в першому читанні до надання першого висновку головного комітету до другого читання

Назви законопроектів	Кількість днів від першого читання до надання першого висновку головного комітету до другого читання
Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо позбавлення державних нагород за популяризацію або пропаганду держави-агресора чи вчинення інших протиправних дій проти України № 11410 від 16.07.2024	13
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо удосконалення правового регулювання ціноутворення в оборонних закупівлях під час дії правового режиму воєнного стану № 10454 від 01.02.2024	13
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо поширення сортів бавовнику в Україні № 10427-1 від 07.02.2024	14
Проект Закону про внесення змін до статті 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо організації роботи судів № 11283 від 22.05.2024	16
Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства у сфері здійснення лобіювання № 10373 від 25.12.2023	19

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

Назви законопроектів	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 врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу № 4560 від 30.12.2020	579
Проект Закону про рейтингування № 5819 від 22.07.2021	638
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України № 7508 від 01.07.2022	651
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження електронних квитків на автомобільному та міському електричному транспорті № 5705 від 24.06.2021	824
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава № 5593-д від 06.07.2021	936

Додаток 3

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

Перелік 5 законопроектів, що мають найменший час проходження від реєстрації законопроекту до його ухвалення в першому читанні та в цілому

Назви законопроектів, ухвалених у першому читанні та в цілому	Кількість днів від реєстрації законопроекту до його ухвалення в першому читанні та в цілому
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» № 11434 від 23.07.2024	0
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» № 11433 від 23.07.2024	0
Проект Закону про внесення змін до глави XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо строків строкової військової служби № 11035 від 22.02.2024	1
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» № 10457 від 05.02.2024	1
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» № 10456 від 05.02.2024	1

Перелік 5 законопроектів, що мають найдовший час проходження законопроекту від реєстрації до його ухвалення в першому читанні та в цілому

Назви законопроектів, ухвалених у першому читанні та в цілому	Кількість днів від реєстрації законопроекту до його ухвалення в першому читанні та в цілому
Проект Закону про ратифікацію Додаткової угоди між Україною та Технічним секретаріатом Організації із зброї хімічної зброї про привілеї та імунітети для візитів технічної допомоги № 0244 від 02.01.2024	113
Проект Закону про ратифікацію Угоди про цифрову торгівлю між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії та Північної Ірландії № 0245 від 02.01.2024	113
Проект Закону про ратифікацію Конвенції Ради Європи про спільне кінематографічне виробництво (переглянутої) № 0236 від 28.11.2023	190
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо договорів керованого доступу № 9428 від 27.06.2023	268
Проект Закону про внесення зміни до статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо врегулювання окремих питань у зв'язку з припиненням Фонду соціального страхування України № 9633 від 21.08.2023	331

Додаток 4

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

Перелік 5 законопроектів, що мають найменший час проходження від реєстрації законопроекту до його ухвалення в другому читанні та в цілому

Назви законопроектів, ухвалених у другому читанні та в цілому	Кількість днів від реєстрації законопроекту до його ухвалення в другому читанні та в цілому
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо удосконалення правового регулювання ціноутворення в оборонних закупівлях під час дії правового режиму воєнного стану № 10454 від 01.02.2024	21
Проект Закону про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення № 11355 від 19.06.2024	27
Проект Закону про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального, Кримінально-виконавчого кодексів України та інших законів України щодо запровадження інституту умовно-дострокового звільнення осіб від відбування покарання для безпосередньої їх участі в обороні країни, захисті її незалежності та територіальній цілісності № 11079-1 від 28.03.2024	41
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інтересів власників земельних часток (паїв), а також застосування адміністративної процедури у сфері земельних відносин № 11150 від 04.04.2024	48
Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо імплементації положень актів права Європейського Союзу щодо акцизного податку № 11256-2 від 29.05.2024	50

Перелік 5 законопроектів, що мають найдовший час проходження від реєстрації законопроекту до його ухвалення в другому читанні та в цілому

Назви законопроектів, ухвалених у другому читанні та в цілому	Кількість днів від реєстрації законопроекту до його ухвалення в другому читанні та в цілому
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава № 5593-д від 06.07.2021	961
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання праці домашніх працівників № 5695 від 23.06.2021	1037
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження електронних квитків на автомобільному та міському електричному транспорті № 5705 від 24.06.2021	1077
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язковості використання рідкого біопалива (біокомпонентів) у галузі транспорту № 3356-д від 05.11.2020	1307
Проект Закону про публічні консультації № 4254 від 23.10.2020	1336

Додаток 5

Час проходження законопроєкту від прийняття в першому читанні до прийняття у другому читанні та в цілому

Перелік 5 законопроєктів, що мають найменший час проходження від ухвалення законопроєкту в першому читанні до його ухвалення в другому читанні та в цілому

Назви законопроєктів	Кількість днів від ухвалення законопроєкту в першому читанні до його ухвалення в другому читанні та в цілому
Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо удосконалення правового регулювання ціноутворення в оборонних закупівлях під час дії правового режиму воєнного стану № 10454 від 01.02.2024	15
Проєкт Закону про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення № 11355 від 19.06.2024	26
Проєкт Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо гарантування права на судовий захист у малозначних справах № 11026 від 19.02.2024	27
Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо рентної плати за користування радіочастотним спектром (радіочастотним ресурсом) України № 10423 від 22.01.2024	27
Проєкт Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства у сфері здійснення лобіювання № 10373 від 25.12.2023	27

Перелік 5 законопроектів, що мають найдовший час від ухвалення законопроекту в першому читанні до його ухвалення в другому читанні та в цілому

Назви законопроектів	Кількість днів від ухвалення законопроекту в першому читанні до його ухвалення в другому читанні та в цілому
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» та деяких інших законодавчих актів України щодо регулювання та нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринках № 5865 від 26.08.2021	800
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження електронних квитків на автомобільному та міському електричному транспорті № 5705 від 24.06.2021	861
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава № 5593-д від 06.07.2021	952
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язковості використання рідкого біопалива (біокомпонентів) у галузі транспорту № 3356-д від 05.11.2020	1070
Проект Закону про публічні консультації № 4254 від 23.10.2020	1203