

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
Напрацювання воєнного порядку денного та його насичення до довоєнного рівня	8
Нижчий рівень законодавчої активності на фоні суперечливої динаміки законодавчого спау	8
Збільшення обсягу порушень законодавчої процедури	9
Законотворча активність	10
Зареєстровані законопроекти	11
Ухвалені закони	18
Ухвалені закони за групами підписантів	22
Проходження законопроектів	24
Кількість законів за читаннями	24
Строки надання висновків головних комітетів до першого читання	25
Строки надання висновків головних комітетів до другого читання	28
Строки проходження законів від реєстрації до ухвалення	30
Пленарний час	37
Пленарний час за ініціаторами	37
Комітети	41
Навантаження на комітети	41
Висновки про відхилення	52
Порушення Регламенту	53
Порушення Регламенту	53
Порушення Конституції в частині терміну підписання законів	57
Додатки	59
Додаток 1	59
Додаток 2	60
Додаток 3	62
Додаток 4	64
Додаток 5	66
Додаток 6	68

Анотація

Цей моніторинг роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання за 12 сесію складається з резюме, п'яти 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) пленарний час: загальна кількість часу, витраченого на розгляд законопроєктів у ВРУ, розподіл часу на розгляд законопроєктів відповідно до ініціатора та кількість часу, необхідного для розгляду законопроєкту у сесійній залі;
- 4) 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;
- 5) 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 – Аграрної політики
6. Комітет з питань антикорупційної політики – Комітет з антикорупційної політики, у графіках – Антикорупційної політики
7. Комітет з питань бюджету, у графіках – Бюджету
8. Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики, у графіках – Гуманітарної політики
9. Комітет з питань екологічної політики та природокористування, у графіках – Екологічної політики
10. Комітет з питань економічного розвитку, у графіках – Економічного розвитку
11. Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, у графіках – Енергетики
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 – Зовнішньої політики
14. Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, у графіках – Інтеграції 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 Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин), у графіках – Прав 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 12 сесії IX скликання:

436
законопроектів
зарєєстровано

4

євроінтеграційних законопроекти
(0,9%)

12

законопроектів про надання згоди або
денонсацію міжнародних договорів
(3%)

3

невідкладних законопроекти
(0,7%)

108
законів
ухвалено

12

євроінтеграційних законів
(11,1%)

14

законів про ратифікацію міжнародних угод
(13%)

3

закони були визначені Президентом як невідкладні
(2,8%)

Президент п'ять разів накладав вето (і надавав свої пропозиції) на законопроекти. Один законопроект був ухвалений (після повторного вето) за 12 сесію.

33 закони ухвалено в цілому
після першого читання

31%

75 законів ухвалено в цілому
після другого читання

69%

Моніторинг роботи Верховної Ради України протягом 12 сесії дев'ятого скликання виявив 3 ключові тенденції: 1) напрацювання воєнного порядку денного та його насичення до довоєнного рівня; 2) нижчий рівень законодавчої активності на тлі суперечливої динаміки законодавчого спау; 3) збільшення обсягу порушень законодавчої процедури.

Напрацювання воєнного порядку денного та його насичення до довоєнного рівня

Верховна Рада України дев'ятого скликання вже більше часу (3+ роки) працює у режимі воєнного стану, ніж у звичайному режимі. У 2022 році Верховна Рада поставила на паузу майже всі законопроєкти, напрацьовані до введення воєнного стану, і зосередилася на адаптації законодавства до умов воєнного стану та реалій повномасштабної війни. Пізніше, у другій половині 2022 року та у 2023 році, Верховна Рада частково повернулася до законопроєктів, зареєстрованих до 24 лютого 2022 року. Однак з часом таких законопроєктів ставало все менше, і зараз Парламент все більше концентрується на новому порядку денному. Зокрема, лише 5 з 108 ухвалених протягом 12 сесії законів були зареєстровані до 24 лютого 2022 року.

За шість сесій роботи парламенту часів воєнного стану накопичилося так багато законопроєктів «воєнного» порядку денного, що швидкість їх розгляду вийшла (а подекуди навіть перевищила) на рівень 2021 року. Тепер український парламент розглядає їх [в середньому] найдовше за все дев'яте скликання: від реєстрації до ухвалення законопроєкту в другому читанні та в цілому в середньому проходить 335 днів.

Схожа ситуація склалася і з часом розгляду законопроєктів у сесійній залі. Формат розгляду законопроєктів у сесійній залі у 10, 11 та 12 сесіях все більше нагадує часи до повномасштабного вторгнення: обговорень стає більше, і вони є більш тривалими. Ймовірними причинами цього є: (1) зменшення кількості законопроєктів, котрі мають консенсусну підтримку, (2) поступове послаблення існуючих інформаційних обмежень на висвітлення роботи парламенту, що стимулює депутатів більше говорити та (3) поступове підвищення сприйняття рівня безпеки перебування в будівлі Парламенту.

Нижчий рівень законодавчої активності на фоні суперечливої динаміки законодавчого спау

12 сесія роботи Верховної Ради України показала відносно низьку кількість зареєстрованих законопроєктів (436). Тобто в середньому кожен депутат зареєстрував трохи більше ніж по 1 законопроєкту. Нижчий рівень законодавчої активності не є чимось поганим: краще зареєструвати та ухвалити декілька якісних законів, аніж розпорошувати сили на сотні пустих і безперспективних ініціатив. Будемо сподіватися, що парламентарі рухаються саме в такому напрямі. Для цього навіть є певні підстави. Якісні законопроєкти зазвичай є результатом колективної роботи депутатів, а не індивідуальною законотворчістю. А протягом 12 сесії частка законопроєктів, які мають по 8–22 підписанти, збільшилася, зрівнявшись з часткою законопроєктів, що мають по одному ініціатору.

Не все виглядає так добре, є і ознаки збереження практики законодавчого спаму у вигляді реєстрації багатьох безперспективних законопроектів. Законодавча активність депутатів групи «Відновлення України» має декілька ознак законодавчого спаму: (1) один депутат цієї групи в середньому зареєстрував майже по п'ять законопроектів за 12 сесію, в той час як показники депутатів інших фракцій та груп не дотягують навіть до рівня «1 законопроект на 1 депутата», (2) частка законопроектів депутатів цієї групи досягає 20,4% від всіх зареєстрованих законопроектів, чим перевищує частку урядових законопроектів (15,8%), попри це (3) протягом 12 сесії не було ухвалено жодного законопроекту, ініційованого депутатами групи «Відновлення України».

Збільшення обсягу порушень законодавчої процедури

Протягом 12 сесії збільшився рівень порушень законодавчої процедури. Встановлені Регламентом процедури проходження **двох третин (66%) законів мали порушення** протягом 12 сесії. Збільшення обсягу порушень відбулося у другому читанні, чого не спостерігалось ще з 8 сесії.

Обсяг порушення Конституції України протягом 12 сесії залишився на високому рівні. 44% законопроектів, ухвалених протягом 12 сесії, були підписані Президентом України з порушенням 15-денного терміну або не були підписані взагалі. Чи не єдиним позитивом є те, що обсяг порушень Конституції не зріс в порівнянні з 11 сесією. Відсоток законопроектів, щодо яких був порушений 15-денний строк підписання, з 2022 року постійно зростає. 12 сесія перервала таку тенденцію, стабілізувавши цей показник на рівні 44%.

Законотворча активність

Резюме

Зареєстровано 436 законопроектів. З них:

- ▶ 4 (0,9%) євроінтеграційні законопроекти.
- ▶ 12 (3%) законопроектів про надання згоди або денонсацію міжнародних договорів.
- ▶ 3 (0,7%) невідкладні законопроекти.

Ухвалено в цілому 108 законів. З них:

- ▶ 12 (11,1%) євроінтеграційних законів.
- ▶ 14 (13%) законів про ратифікацію міжнародних угод.
- ▶ 3 (2,8%) закони були визначені Президентом як невідкладні.

12 сесія Верховної Ради України відзначилася відносно низькою законотворчою активністю – зареєстровано 436 законопроектів, за цим показником 12 сесія знаходиться на другому місці по найменшій кількості зареєстрованих законопроектів за сесію. Зменшення кількості ініціатив саме по собі не є негативним явищем, якщо це свідчить про концентрацію на якості законодавчих актів. За 12 сесію зросла частка законопроектів з 8-22 підписантами, що частково свідчить про зменшення законодавчого спаму. Однак є також індикатори, які демонструють що проблема законодавчого спаму є актуальною. Група «Відновлення України» продемонструвала дуже високу активність: на одного депутата групи припадає майже п'ять зареєстрованих законопроектів (у п'ять разів більше, ніж для інших фракцій та груп), а їхня частка від загальної кількості законопроектів сягає 20,4%, що ставить їх на друге місце після «Слуги народу» (43,6%) за законодавчою активністю. Водночас жодного законопроекту групи «Відновлення України» не було ухвалено за 12 сесію.

Зареєстровані законопроекти

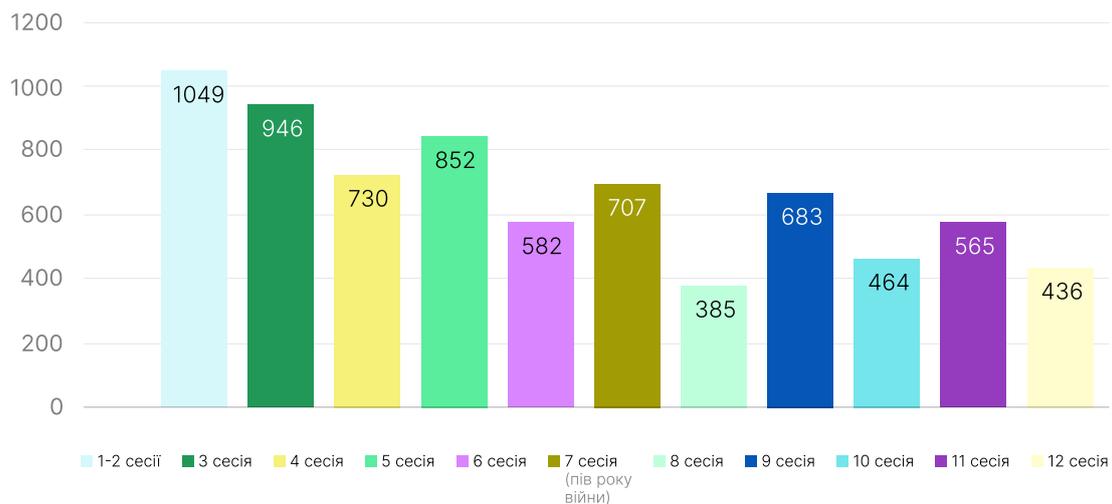
Протягом 12 сесії було зареєстровано 436 законопроектів, що на 28 менше, ніж було зареєстровано за попередню осінню, 10 сесію. Загалом 12 сесія знаходиться на другому місці по найменшій кількості зареєстрованих законопроектів (перше місце – 8 сесія (385 законопроектів)). Такий результат продовжує динаміку поступового зниження кількості зареєстрованих законопроектів, яка почалася з 9 сесії. Це демонструє потенційне зменшення обсягу законодавчого спау або принаймні зменшення законотворчої активності.

Протягом 12 сесії було зареєстровано 4 євроінтеграційні¹ законопроекти. Це трохи менше 1% від усіх зареєстрованих законопроектів.

Протягом 12 сесії було зареєстровано 12 законопроектів про надання згоди або денонсацію міжнародних договорів. Це 3% від усіх зареєстрованих законопроектів.

Протягом 12 сесії було зареєстровано 3 невідкладні законопроекти. Це 0,7% від усіх зареєстрованих законопроектів.

Кількість зареєстрованих законопроектів за сесіями



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»	190 (43,6%)
Група «Відновлення України»	89 (20,4%)
Кабінет Міністрів України	69 (15,8%)
Позафракційні	24 (5,5%)
Фракція «Батьківщина»	16 (3,7%)
Фракція «Європейська солідарність»	16 (3,7%)
Президент України	13 (3%)
Фракція «Голос»	7 (1,6%)
Група «Партія «За майбутнє»	6 (1,4%)
Група «Довіра»	3 (0,7%)
Група «Платформа за життя та мир»	3 (0,7%)

Для більшості фракцій та груп, а також для Кабміну показники 12 сесії є досить стандартними та подібними до 10 і 11 сесій. Фракції меншості (Європейська солідарність, Батьківщина, Голос), як і позафракційні депутати, зареєстрували 7–24 законопроекти. Утім, частка законопроектів від Голосу та Європейської солідарності зменшилася, у той час як частка законопроектів Батьківщини зросла у порівнянні з 11 сесією. Три групи (За майбутнє, Довіра, ПЗЖМ) зареєстрували менше 7 законопроектів кожна. Водночас варто звернути увагу на такі особливості:

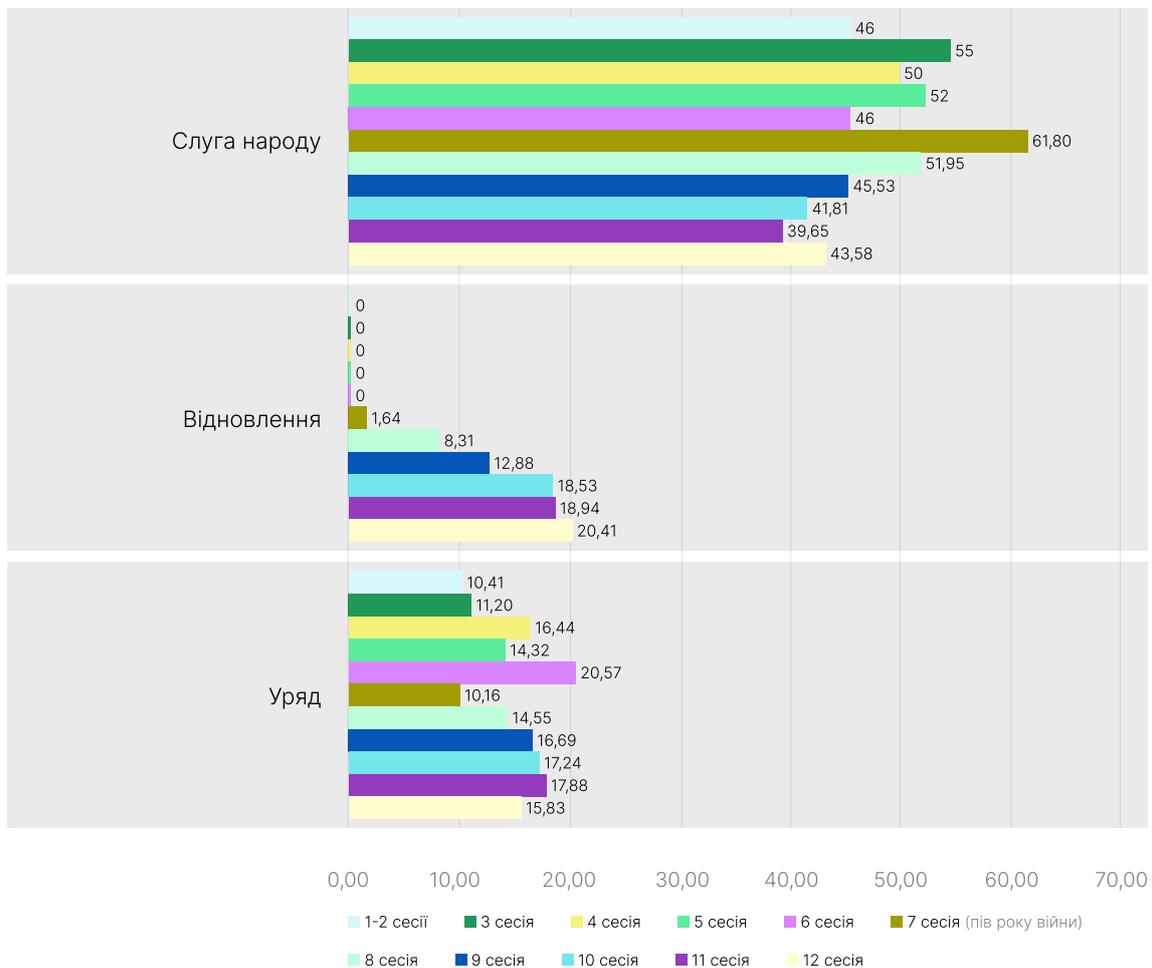
- 1) Президент та Кабінет Міністрів України демонструють зниження частки зареєстрованих законопроектів у порівнянні з 11 сесією. Частка законопроектів, ініційованих Президентом, повернулася на один рівень з 8, 9 та 10 сесіями.
- 2) Показники групи «Відновлення України» продовжують вибиватися з загальної тенденції. За 12 сесію депутатська група знову «встановила рекорд», оскільки збільшила частку зареєстрованих законопроектів до 20,4%. Тобто кожен п'ятий

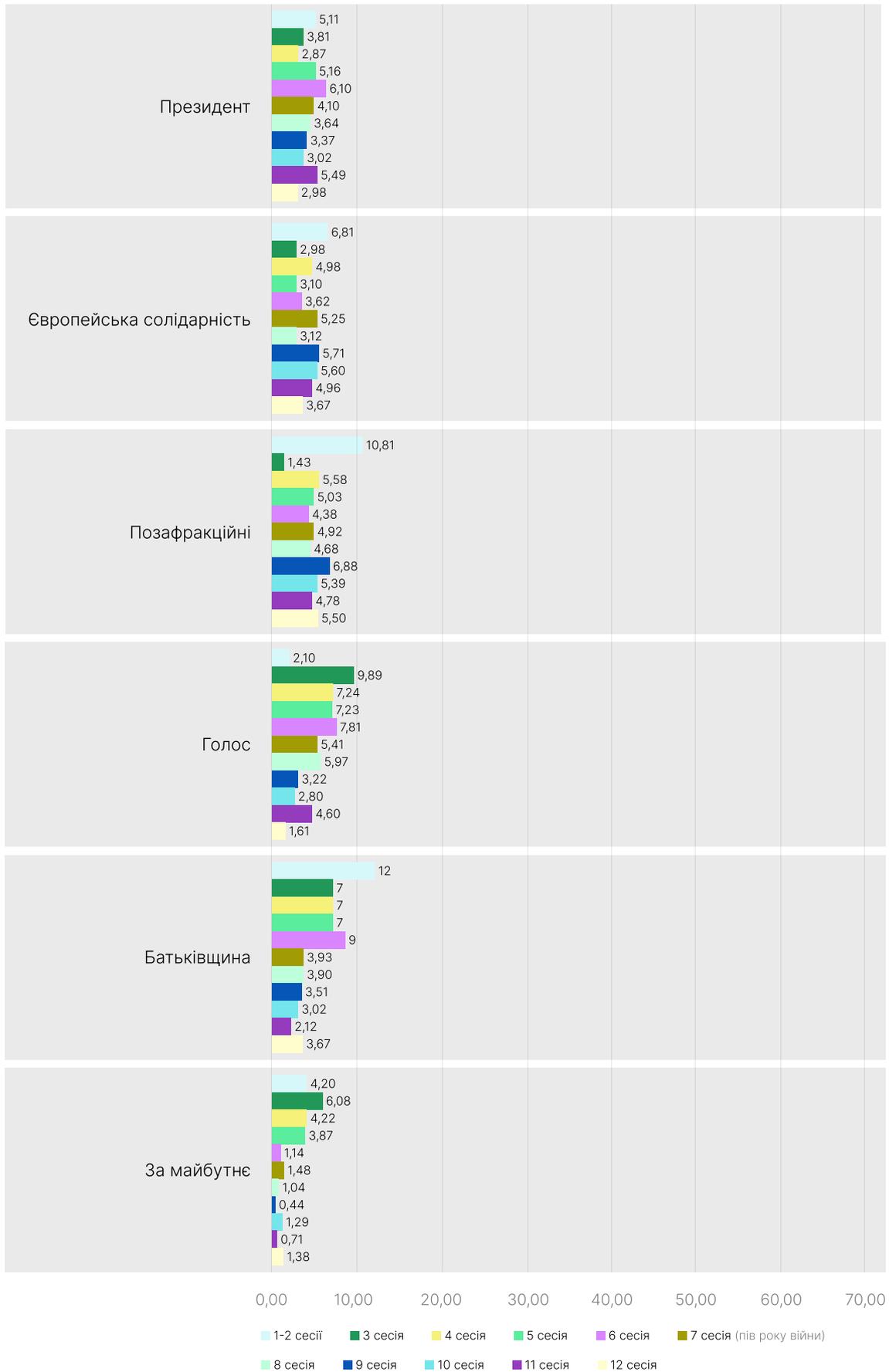
² Для спрощення тут і далі в подібних таблицях використовується термін «ініціатор». Це дійсно так, якщо йдеться про Уряд або Президента. Фракції ВРУ не мають права законодавчої ініціативи, тому коли йдеться про фракції, це треба розуміти як те, до якої фракції чи групи належить перший підписант (ініціатор) з числа народних депутатів.

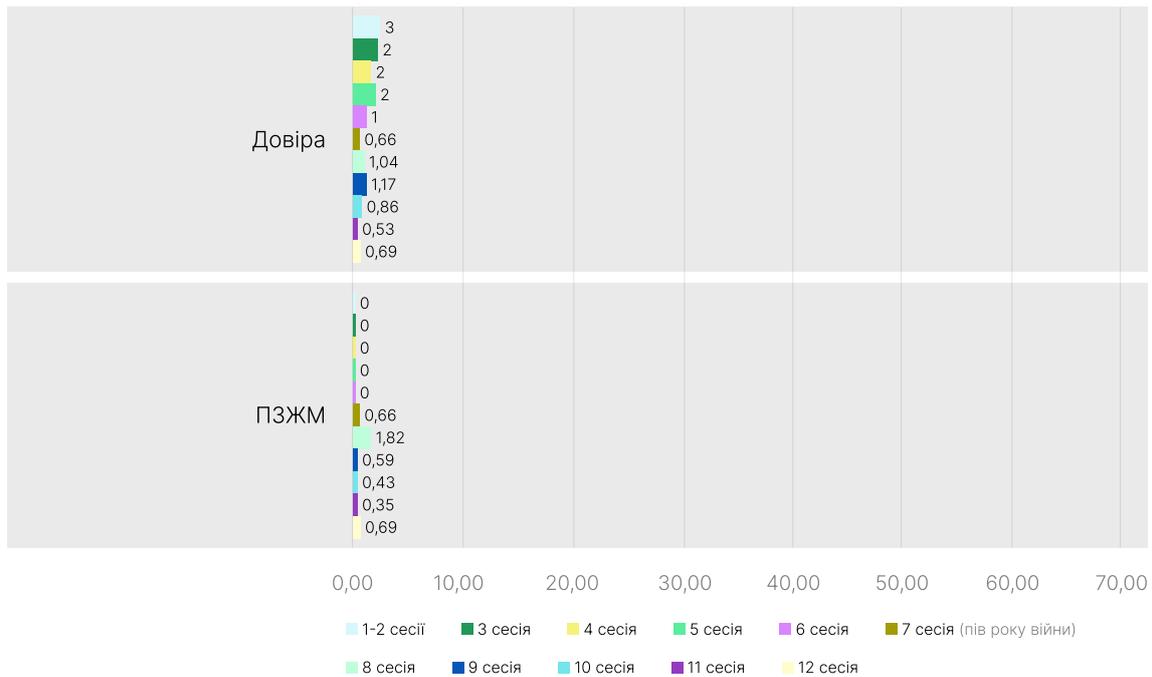
законопроект, зареєстрований протягом 12 сесії, реєструвався саме депутатами групи «Відновлення України». Такий тренд продовжується вже четверту сесію поспіль (він виник ще за 8 сесії). Отже, «Відновлення України», попри невелику кількість депутатів, «обігнала» більшість фракцій та груп, а також Кабінет Міністрів України. Зростання частки законопроектів депутатської групи меншості до рівня, коли група реєструє майже кожен п'ятий законопроект у парламенті, є ознакою законодавчого спаду – реєстрації багатьох низькоякісних законопроектів, які не мають реальної перспективи ухвалення.

- 3) Фракція «Голос» демонструє значне зниження частки зареєстрованих законопроектів за 12 сесію. Це найнижчі показники для фракції за все дев'яте скликання. Таке суттєве зниження законодавчої активності фракції не можна пояснити зменшенням кількості членів (лише 1 народний депутат вийшов з фракції «Голос» під час 12 сесії).
- 4) Фракція «Слуга народу» дещо збільшила частку зареєстрованих законопроектів, продемонструвавши зростання на 4% у порівнянні з 11 сесією. Отже, «Слуга народу» перервала низхідний тренд чотирьох попередніх сесій.

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.

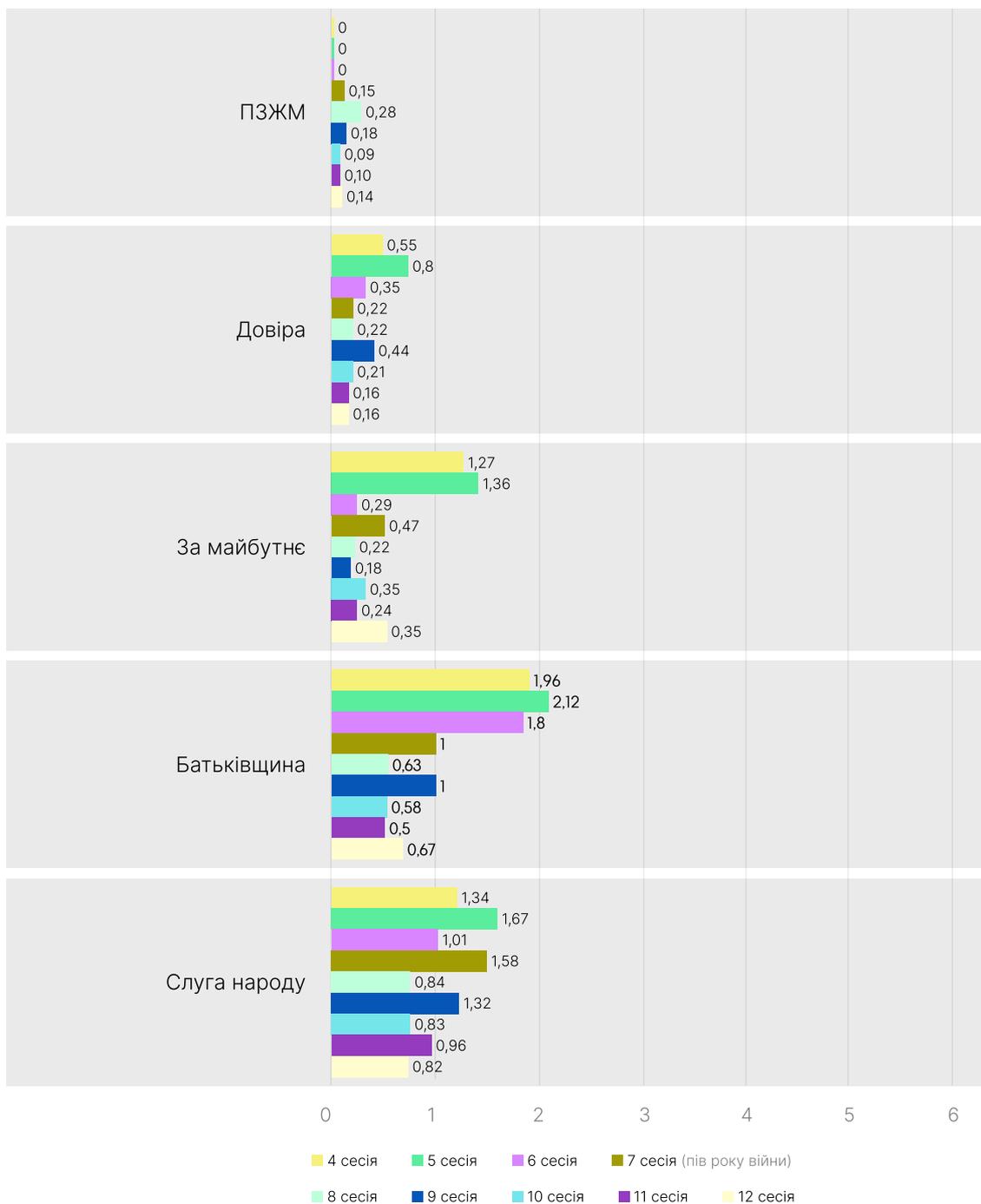
Кількість зареєстрованих законопроектів у перерахунку на 1 депутата³ для більшості фракцій та груп за 12 сесію показує нестандартну для дев'ятого скликання ситуацію. Загальне зменшення кількості законопроектів проявилось в тому, що, на відміну від більшості сесій, тепер на 1 депутата, що є членом будь-якої фракції, припадає інколи суттєво менше 1 законопроекту. Особливо це можна простежити на прикладі фракції «Голос», яка має в середньому 0,35 законопроекту на 1 депутата. Для депутатів, що входять до депутатських груп, цей показник навіть менший⁴. Найбільше продовжує вибиватися група «Відновлення України» з надзвичайно високим для дев'ятого скликання показником 4,94 законопроекти на 1 депутата. Попри відносно менший показник за 12 сесію у порівнянні з трьома попередніми сесіями, група «Відновлення України» має мінімум в 5,5 разів більше законопроектів на 1 депутата, ніж будь-яка інша фракція або група за цю сесію. Така кількість законопроектів у перерахунку на 1 депутата є ще однією ознакою законодавчого спау. Водночас такі показники свідчать, що рекордна загальна частка зареєстрованих законопроектів депутатами групи «Відновлення

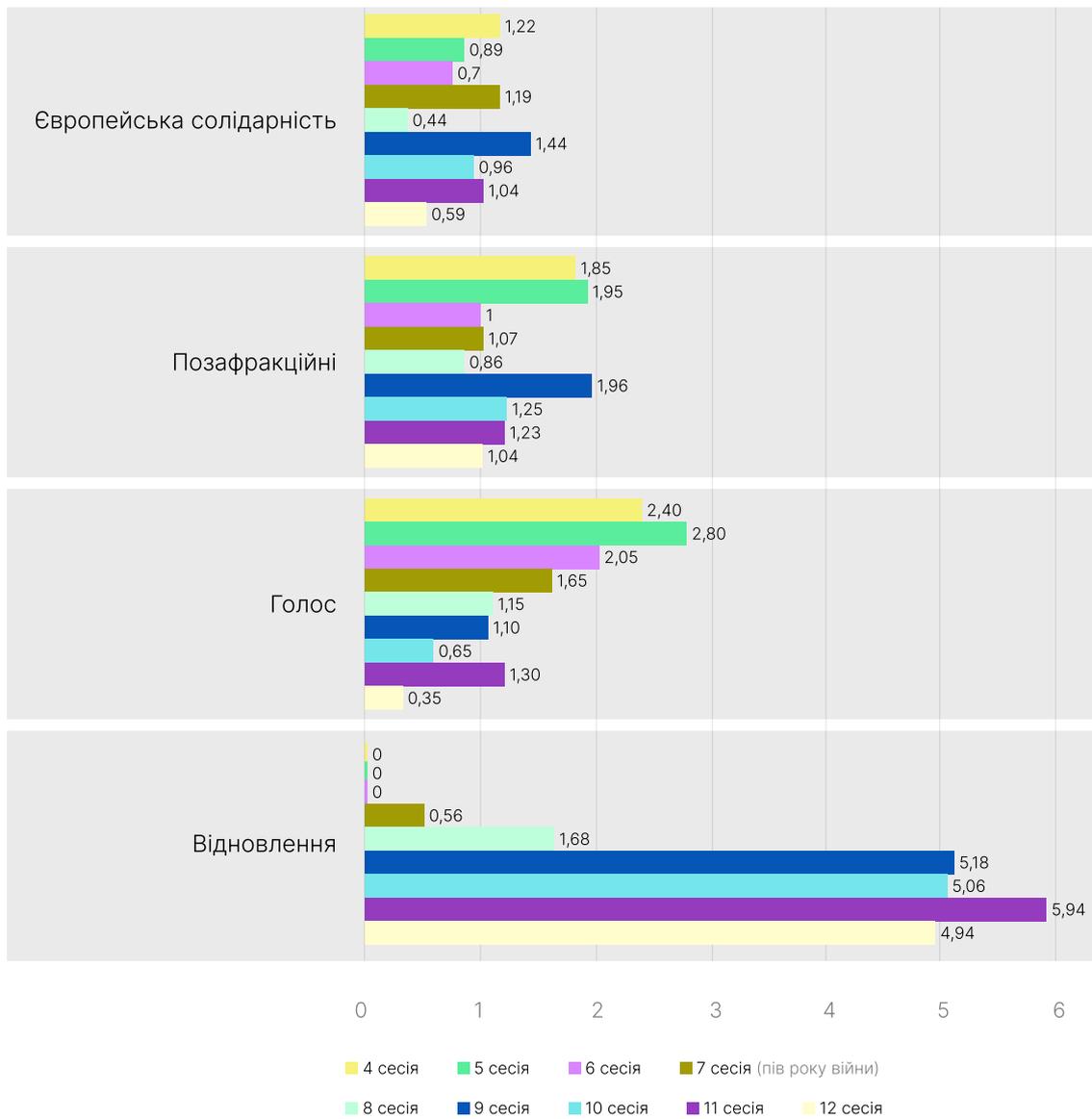
³ Варто наголосити, що кількість законопроектів на одного депутата не може бути показником ефективності фракцій чи груп. Це є радше показник, що дає змогу краще зрозуміти загальні тенденції роботи Верховної Ради. Тут свідомо не наводиться кількість законопроектів конкретних депутатів, оскільки це часто 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.

України» зумовлена низькими показниками інших фракцій та груп, а не збільшенням активності членів цієї депутатської групи.

Кількість законопроектів на одного депутата фракцій/груп за сесіями

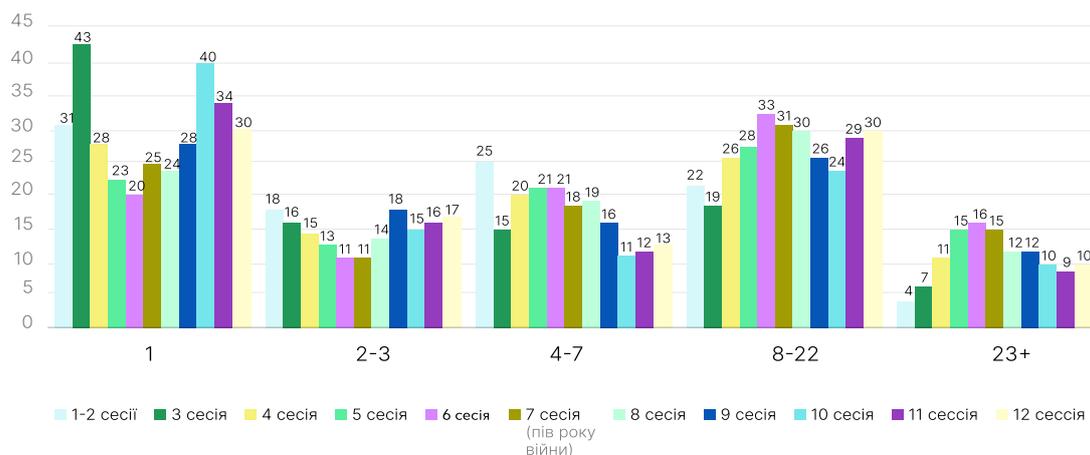




Зареєстровані законопроекти за групами підписантів

Групи за кількістю підписантів законопроектів – народних депутатів	Кількість законопроектів, ініційованих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законопроектів)
1	107 (30,2%)
2–3	59 (16,7%)
4–7	45 (12,7%)
8–22	107 (30,2%)
23+	36 (10,2%)

Розподіл законопроектів за кількістю підписантів у відсотках



У контексті кількості підписантів законопроектів 12 сесія продовжує тенденцію до зменшення кількості законопроектів з 1 ініціатором, велика кількість яких опосередковано свідчила про наявність законодавчого спау. Частка законопроектів, що мають 1 підписанта, знизилася у порівнянні з 10 та 11 сесіями. Натомість всі частки всіх інших груп законопроектів продемонстрували незначне зростання. Це може свідчити про вищий рівень співпраці депутатів між собою та, відповідно, дещо вищу якість законопроектів. Також, на відміну від двох попередніх сесій, кількість законопроектів з 1 підписантом не є найбільшою, оскільки вона зрівнялася з часткою законопроектів, що мають 8–22 підписанти.

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

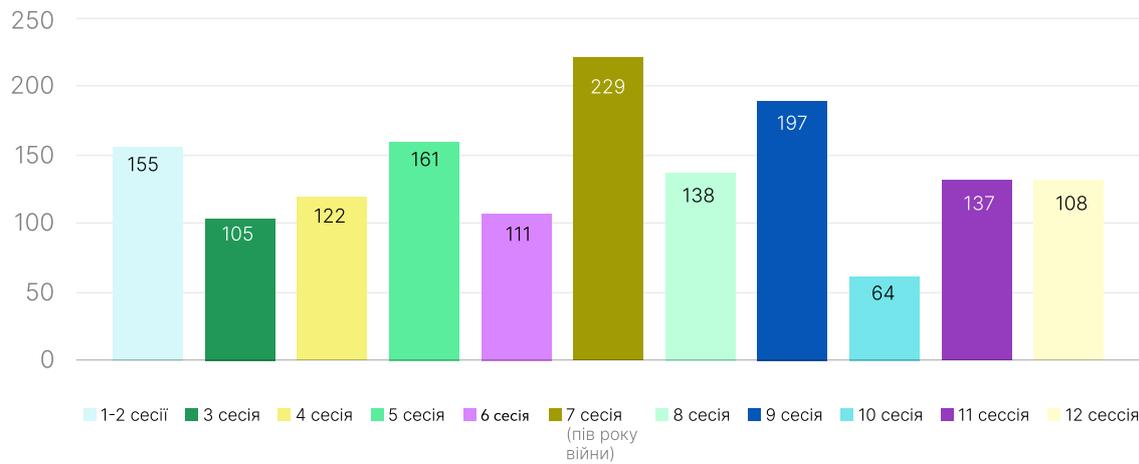
Найбільше підписантів має законопроект щодо зміни найменування місцевих загальних судів № 12351 від 23.12.2024. Він має 72 підписанти.

Ухвалені закони

За 12 сесію було ухвалено в цілому 108 законів⁵. Це відносно низький показник для дев'ятого скликання. Водночас це порівняно непоганий показник проти попередньої осінньої сесії (10), оскільки кількість ухвалених законопроектів зросла на 44. Більше того, співвідношення прийнятих до зареєстрованих за 12 сесію таке саме, як за 11, тому можна сказати, що нових складнощів з прийняттям законів, подібних до 10 сесії, – немає.

⁵ За 12 сесію технічно було ухвалено 109 законопроектів. Утім, законопроект № 11150 від 04.04.2024 «Пропозиції Президента України до 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» був ухвалений після повторного вето у 12 сесії. Цей законопроект не враховується у цьому моніторингу, адже його прийняття та перше ухвалення після вето було зазначено у моніторингу за 11 сесію ВРУ.

Кількість прийнятих законопроектів за сесіями



Протягом 12 сесії було ухвалено 12 євроінтеграційних⁶ законів. Це 11,1% від усіх ухвалених законів.

Протягом 12 сесії Верховна Рада ухвалила 14 законів про надання згоди щодо міжнародних договорів. Це 13% від усіх ухвалених законів. Усі міжнародні законопроекти були ратифікаціями та приєднаннями до нових угод (без денонсацій). З 14 договорів, ратифікованих Верховною Радою протягом 12 сесії, було 10 багатосторонніх угод та 5 двосторонніх угод. Серед усіх цих угод найбільше було ратифіковано з Францією (3 угоди) та ЄС (2 угоди).

Три законопроекти (2,8%), ухвалені протягом 12 сесії, було визначено Президентом України як невідкладні.

Президент п'ять разів накладав вето (і надавав свої пропозиції) на законопроекти. Один законопроект був прийнятий після повторного вето.

Ухвалені закони за ініціаторами

Ініціатор	Кількість законів (відсоток від загальної кількості законів)
Фракція «Слуга народу»	47 (43,5%)
Кабінет Міністрів України	33 (30,5%)
Президент України	16 (14,8%)

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.

Фракція «Голос»	4 (3,7%)
Фракція «Європейська солідарність»	4 (3,7%)
Фракція «Батьківщина»	2 (1,9%)
Позафракційні	2 (1,9%)
Група «Партія «За майбутнє»	0 (0%)
Група «Довіра»	0 (0%)
Група «Відновлення України»	0 (0%)

За результатами моніторингу 12 сесії було зафіксовано кілька спостережень.

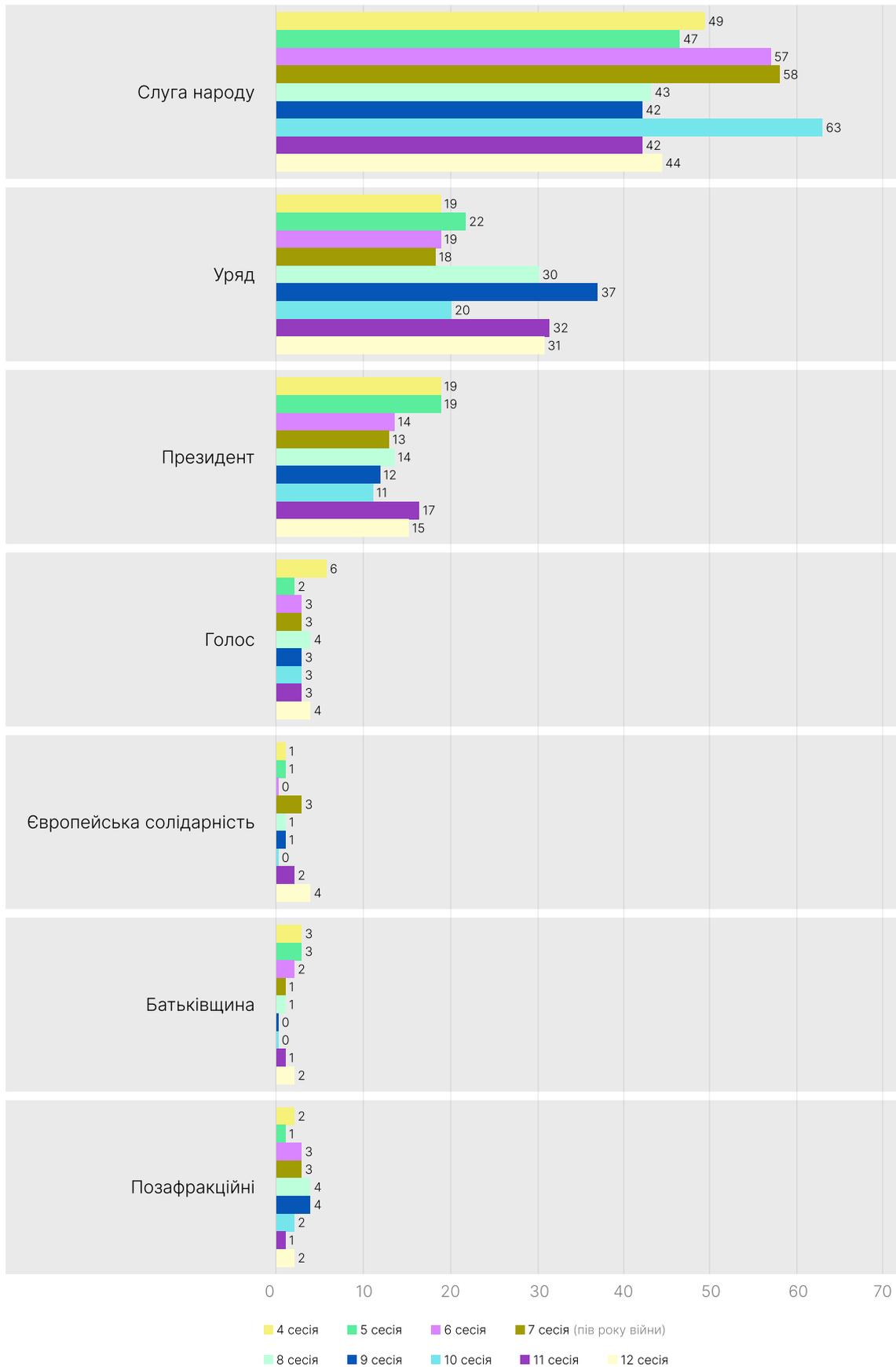
По-перше, депутати фракції «Слуга народу» несуттєво збільшили свою частку від усіх ухвалених законопроектів (43,5%) у порівнянні з 11 сесією (42,3%). Такий показник є досить типовим для «Слуги народу», якщо розглядати період воєнного стану.

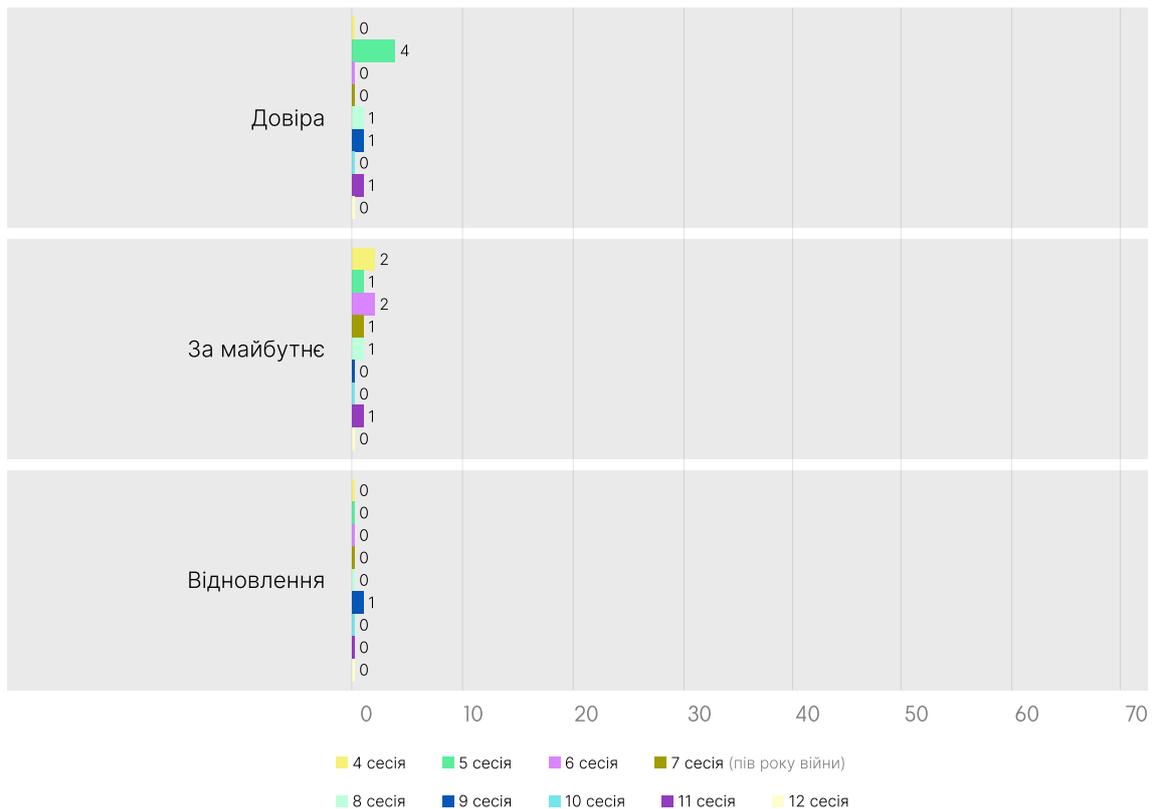
По-друге, Кабінет Міністрів України другу сесію підряд показує поступове зменшення частки ініційованих законів. Водночас, якщо аналізувати все дев'яте скликання, показники уряду є досить високими, адже Кабмін є ініціатором майже кожного третього закону. Звісно, це трохи менше порівняно з їхніми рекордними показниками часів 9 сесії. Утім, це значно більше від попередньої осінньої (10) сесії. Частка прийнятих законів, ініційованих Президентом України, також зменшилася (14,8%) у порівнянні з результатами 11 сесії (16,8%), коли Президент був ініціатором найбільшої частки законів за період дії воєнного стану.

По-третє, частка законів, ініційованих депутатами фракцій меншості та позафракційними сукупно не перевищує 12%, а для кожної окремої фракції це значення не перевищувало 3,7%.

Цікаво, що протягом 12 сесії не було ухвалено жодного закону, ініційованого представниками депутатських груп. У контексті групи «Відновлення України» це підтверджує тезу про ознаки законодавчого спаду.

Ухвалені закони за суб'єктами та за сесіями у відсотках





Ухвалені закони за групами підписантів

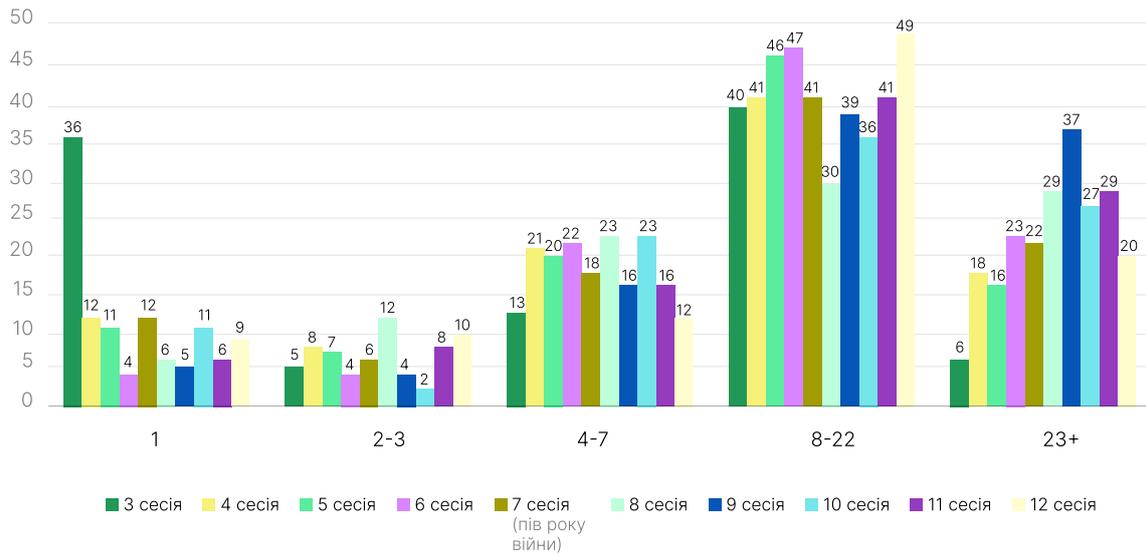
12 сесія частково продовжила позитивні тенденції попередніх сесій (з яких вибивається 10 сесія). Якщо порівняти з попередньою 11 сесією, то суттєво зросла частка ухвалених законів, що мають 8–22 підписанти, такі законопроекти становлять майже половину від усіх прийнятих. Водночас відбулося суттєве зростання законопроектів, котрі мають 1 підписанта, та зменшилася кількість таких, що мають 23+ підписантів. 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 про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період № 6013 від 09 вересня 2021 року, ухвалений Верховною Радою 9 січня 2025 року. Він має 131 підписанта.

Групи за кількістю підписантів – народних депутатів для ухвалених законів	Кількість законів, поданих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законів)
1	5 (8,5%)
2–3	6 (10,2%)
4–7	7 (11,9%)

8-22	29 (49,2%)
23+	12 (20,3%)

Розподіл ухвалених законів за кількістю підписантів у відсотках



Проходження законопроектів

Резюме

- ▶ 30,6% законопроектів ухвалено після першого читання, 69,4% – після другого читання, третє читання не застосовувалося.
- ▶ Лише 5 з 108 ухвалених протягом 12 сесії законів були зареєстровані до 24.02.2022, що вказує на домінування порядку денного воєнного стану.
- ▶ Основні строки проходження законопроектів (середні значення):
 - від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому – 71 день;
 - між першим читанням та ухваленням його в другому читанні та в цілому – 156 днів;
 - від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому – 335 днів.

За сесії роботи парламенту під час дії воєнного стану накопичилося багато законопроектів «воєнного» порядку денного. Унаслідок цього, швидкість розгляду законопроектів, зареєстрованих після 24.02.2022, вийшла на рівень 2021 року. Тепер український парламент розглядає їх найдовше за все ІХ скликання: від реєстрації до ухвалення законопроекту в другому читанні та в цілому в середньому проходить 335 днів.

Кількість законів за читаннями

33 – ухвалено в цілому після першого читання (30,6%);

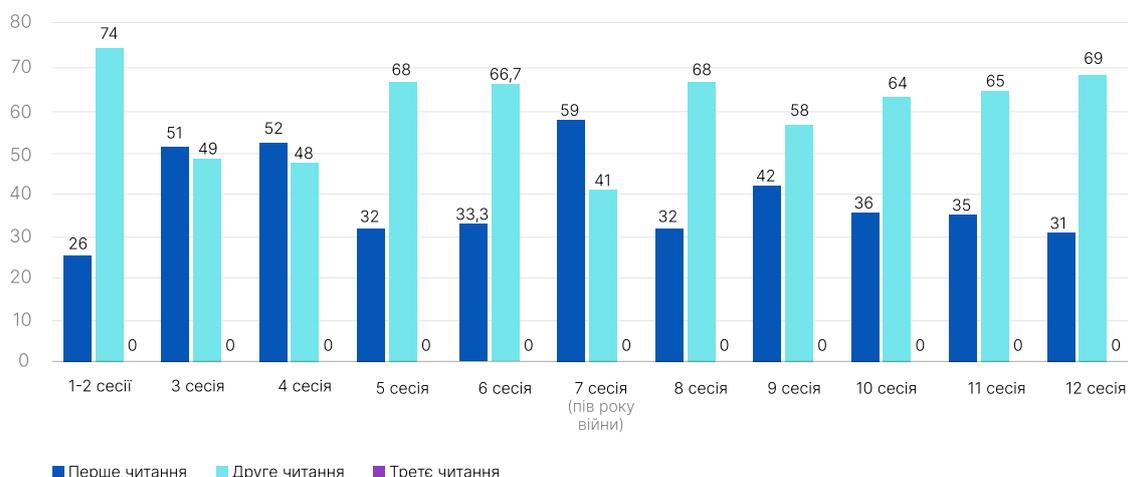
75 – ухвалено в цілому після другого читання (69,4%);

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

12 сесія продовжила стандартний розподіл ухвалених законів за читаннями ухвалення. Більше двох третин законів були ухвалені в другому читанні та в цілому, а 30,6% – у першому читанні та в цілому. Схожа ситуація була й під час 5, 6, 8, 10 та 11 сесій. Тренд із незастосування третього читання не змінився – **жоден законопроект не пройшов три читання**⁷. 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.

⁷ 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.

Відсоткове (%) співвідношення законів за читаннями прийняття



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 загалом 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

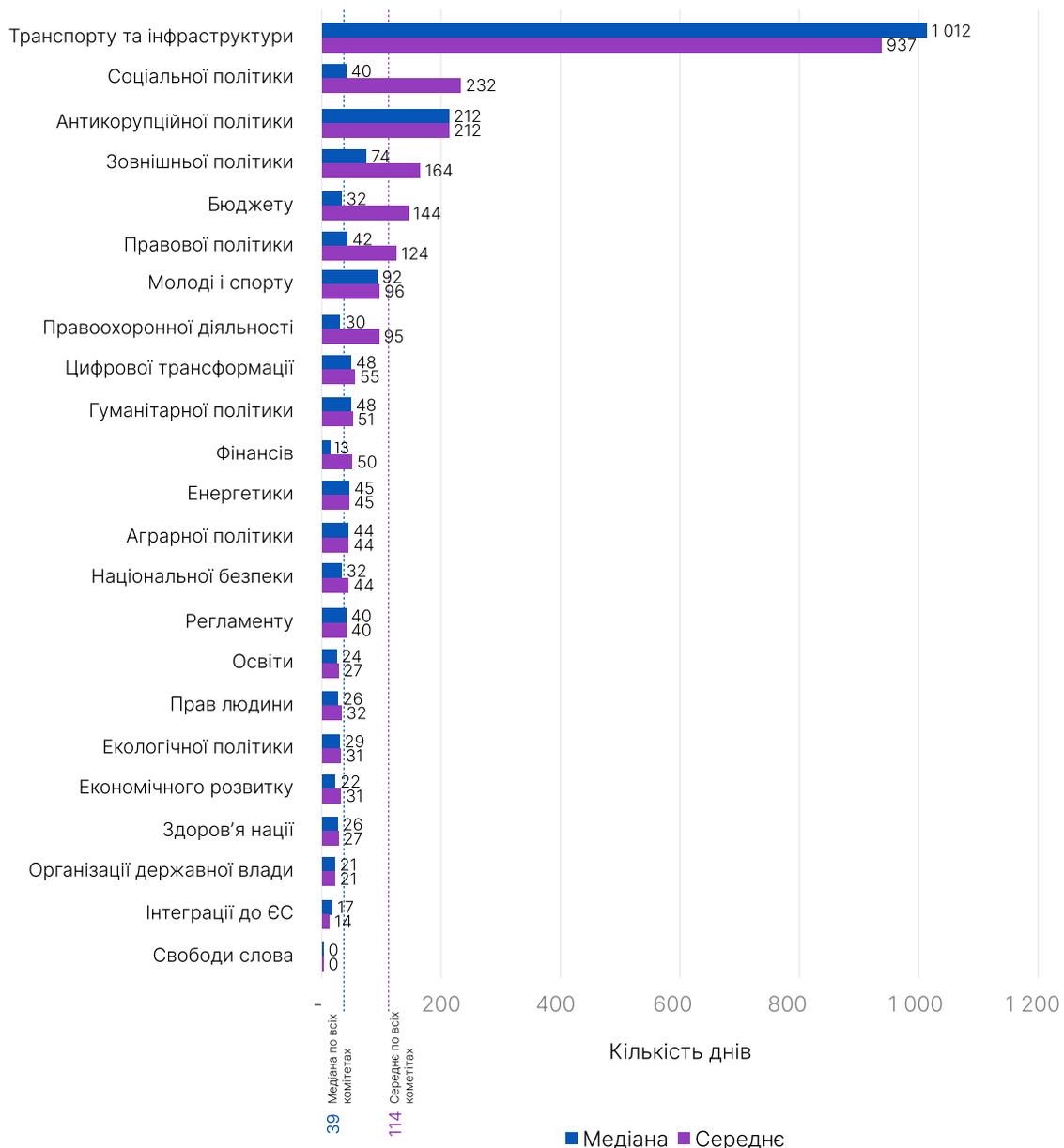
⁸ Комітет з питань бюджету, Комітет з питань антикорупційної політики та Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

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.

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 114 днів, а половина всіх висновків була надана за 36 днів.

Кількість днів від реєстрації до надання першого висновку головного комітету



Швидкість надання висновків дуже різниться залежно від комітету. Різниця в деяких випадках **досягає 60-кратного розміру**. Якщо порівнювати показники 12 сесії та показники попередньої, 11 сесії, то для двох третин комітетів час на надання першого висновку зменшився, у близько однієї – зріс. Найчастіше це було зростання на 1–2 місяці.

Загалом навантаження і швидкість надання висновків здебільшого співвідносяться. Однак подекуди це не так. Комітет з правової політики, 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 ¹⁰ кількість днів
Кабінет Міністрів України	111	31
Народні депутати України	118	41
Президент України	85	7

Якщо порівняти з 11 сесією, середня кількість днів на надання першого висновку комітету до першого читання більш ніж вдвічі зросла для Президента. Для народних депутатів та Кабміну середній строк надання висновку зменшився. Вже четверту 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 президентські законопроекти значно менший за медіанний час надання першого висновку на урядові та депутатські законопроекти. Попри зростання, законопроекти Президента, як і зазвичай, найшвидше отримують перші висновки комітетів, половина таких законопроектів отримує перший комітетський висновок менш як за тиждень.

Законопроекти більшості фракцій протягом 12 сесії отримували висновки в середньому вдвічі швидше, якщо порівняти з 11 сесією, приблизно на одному рівні з 10 сесією. Однак для законопроектів, ініційованих депутатами від фракції «Батьківщина» та групи «Довіра», швидкість надання перших висновків, навпаки, збільшилася¹¹.

¹⁰ Нагадаємо, медіана – це значення, яке ділить всі дані навпіл, тобто половина всіх спостережень буде менше, ніж медіана, а половина – більше, ніж медіана.

¹¹ Треба мати на увазі, що для груп «Відновлення України» і «Довіра» та фракцій «Голос» і «Опозиційна платформа – за життя», а також для позафракційних депутатів показники розраховувалися на основі менш як п'яти висновків. 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 5 або більше висновків.

Фракційна приналежність ініціатора	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
ОПЗЖ	1350	1350
Довіра	550	550
Батьківщина	278	35
Уряд	111	31
Голос	88	60
Слуга народу	88	38
Президент	85	7
Європейська солідарність	72	79
Відновлення України	58	58
Позафракційні	7	10

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

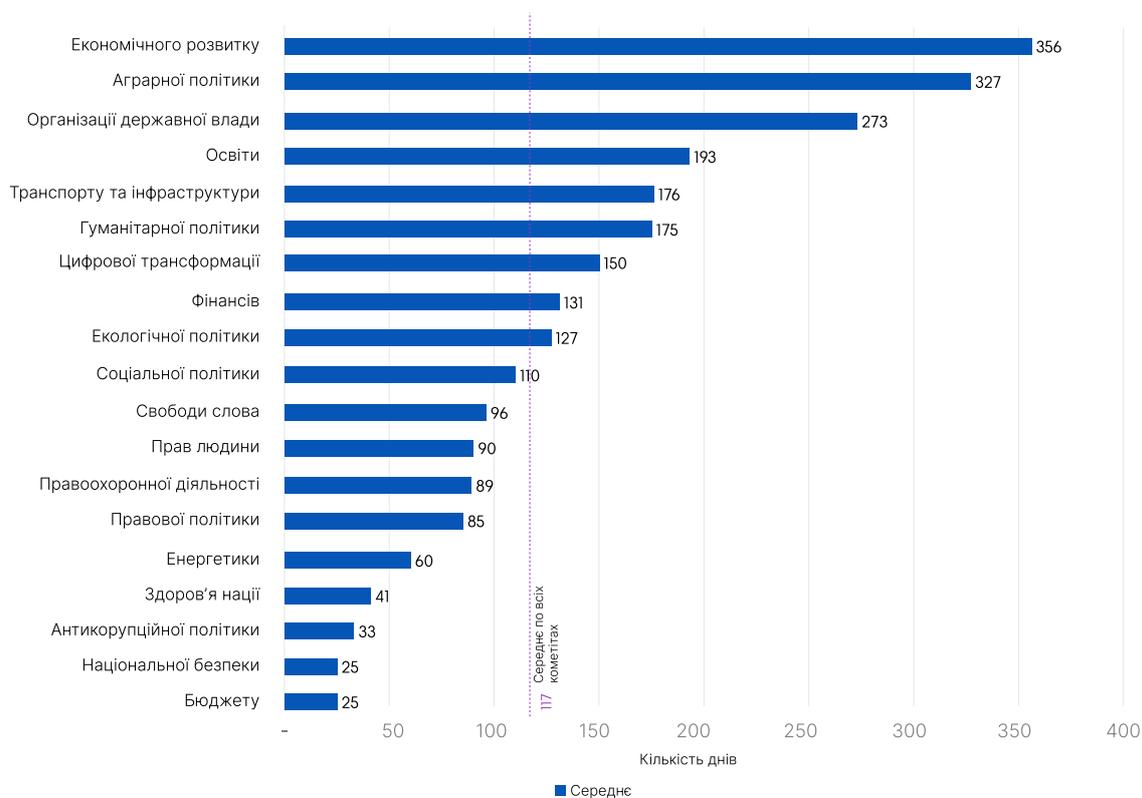
Швидкість надання висновків комітетів до другого читання¹² є менш показовою через малу кількість цих висновків на один комітет. До цих даних¹³ треба ставитися обережно, однак вони теж варті уваги. **10 з 18¹⁴ комітетів (тобто більше половини) збільшили (якщо порівняти з попередньою, 11 сесією) час, за який вони в середньому надавали висновки до другого читання, ще третина – зменшила цей час.**

¹² Розраховувалася кількість днів між датою ухвалення законопроекту в першому читанні та датою надання першого висновку комітету до другого читання (хоча висновків може бути декілька).

¹³ Через малу кількість висновків до другого читання тут використовується лише середнє значення. Лише 7 комітетів надали 5 або більше висновків до другого читання за 12 сесію.

¹⁴ 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	147
Народні депутати України	109
Президент України ¹⁵	45

Швидкість надання першого висновку комітету до другого читання демонструє, що середній час на надання висновків до урядових законопроектів зріс (на 21 день), у той час як для депутатських законопроектів – середній час зменшився (на 15 днів). Для депутатів фракції «Слуга народу» час на надання першого висновку комітету до другого читання теж зменшився (на 31 день).

¹⁵ Комітети надали лише 3 висновки до законопроектів Президента України до другого читання протягом 12 сесії. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором.

Приналежність ініціатора ¹⁶	Середня кількість днів
Позафракційні	408
Уряд	147
Слуга народу	99
Європейська солідарність	98
Голос	59
Президент України	45

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.

Строки проходження законів від реєстрації до ухвалення

Строк на ухвалення законів, незалежно від того, у якому читанні вони були ухвалені, у середньому становить 254 дні, медіана – 129 днів (тобто половина законопроектів була ухвалена більше ніж за 129 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 сесії	26	21,5
3 сесія	60	32
4 сесія	75	69
5 сесія	81	65
6 сесія	102	72
7 сесія (пів року війни)	64,5	8
8 сесія	77	24

¹⁶ 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.

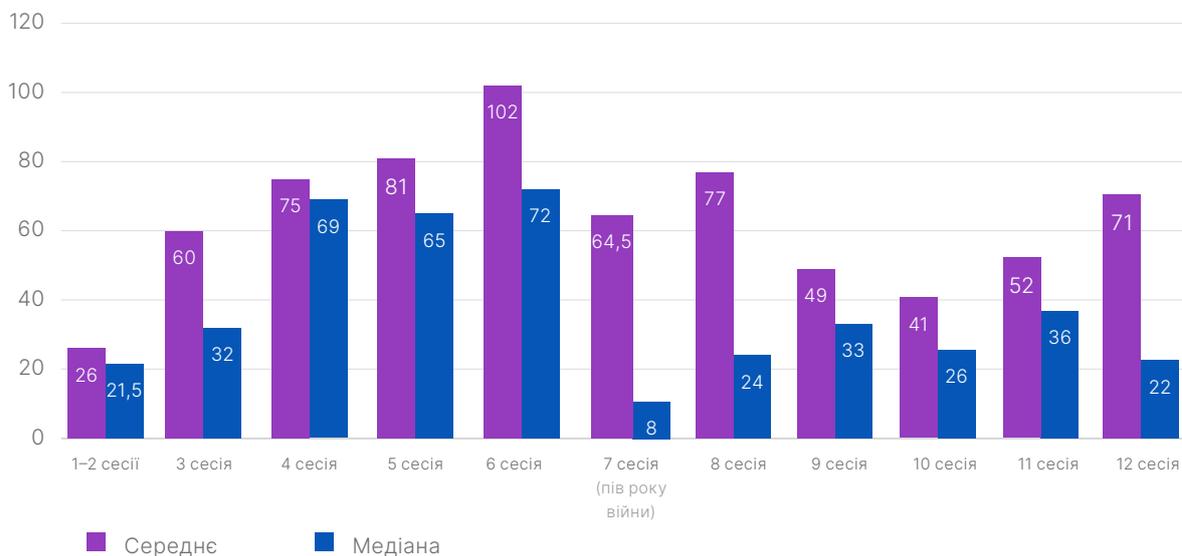
9 сесія	49	33
10 сесія	41	26
11 сесія	52	36
12 сесія	71	22

Для 70% законопроектів строки, потрібні для ухвалення законопроекту в першому читанні та в цілому, трохи зменшилися. Водночас для законопроектів, що потребують найбільше часу для свого ухвалення, ці строки зросли. За рахунок цього медіанний час зменшився, однак середній час зріс в порівнянні з 11 сесією.

Всі (крім одного) законопроекти, ухвалені в першому читанні та в цілому, були зареєстровані після травня 2024 року. Винятком є 1 законопроект, зареєстрований в листопаді 2022 року. Така тенденція загалом відповідає стандартній логіці використання першого читання як швидкого треку з ухвалення найбільш термінових законопроектів.

Експериментальний показник «темپ зростання» зріс та склав близько двох днів – отже, відбулося майже лінійне зростання часу, потрібного для ухвалення законопроекту в першому читанні та в цілому. Нагадаємо, що темп зростання розраховується як середня різниця між різницею децилів¹⁷ кількості днів від реєстрації до ухвалення 11 та 10 сесій та різницею децилів кількості днів від реєстрації до ухвалення 12 та 11 сесій¹⁸.

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

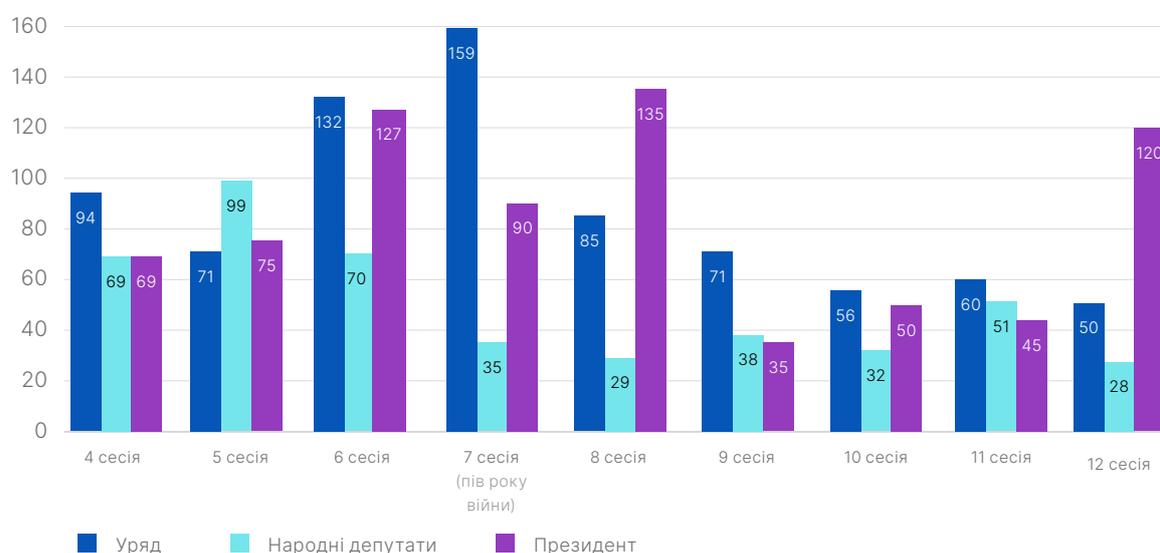


¹⁷ <https://uk.wikipedia.org/wiki/Квантиль#Дециль>

¹⁸ 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.

Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	50	30
Народні депутати України	28 (19 для фракції «Слуга народу»)	18 (18 для фракції «Слуга народу»)
Президент України	120	22

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



У першому читанні та в цілому було ухвалено 10 урядових законопроектів, 10 депутатських та 13 президентських. Не всі урядові законопроекти склали лише ратифікації (як це було за 9 та 10 сесії), протягом 12 сесії до них додалися деякі звичайні закони. Водночас всі президентські законопроекти, ухвалені в першому читанні та в цілому, були указами та ратифікаціями.

Строк проходження урядових законопроектів від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому знизився і демонструє найвищу швидкість проходження за 4–12 сесії IX скликання. Середній строк проходження депутатських законопроектів, якщо порівняти з 11 сесією, значно зменшився (на 23 дні) та також є найвищим за швидкістю за 4–12 сесії дев'ятого скликання.

Цікавим є те, що для президентських законопроектів зріс середній строк, а медіанний строк зменшився на 9 днів. Це означає, що частина президентських законопроектів стали проходити від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому швидше, але внаслідок розгляду певної кількості старих законопроектів середній строк зріс. Загалом середній строк проходження для президентських ініціатив є одним з найвищих за 4–12 сесії IX скликання. Хоча всі ці ініціативи є указами та ратифікаціями.

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

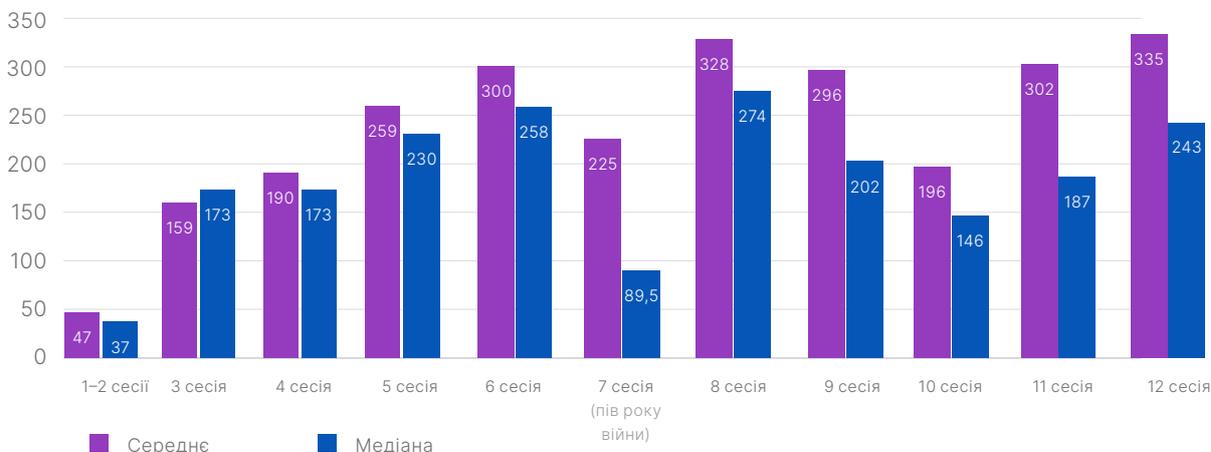
Строк від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому

Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
1–2 сесії	47	37
3 сесія	159	173
4 сесія	190	173
5 сесія	259	230
6 сесія	300	258
7 сесія (пів року війни)	225	89,5
8 сесія	328	274
9 сесія	296	202
10 сесія	196	146
11 сесія	302	187
12 сесія	335	243

Протягом 12 сесії продовжив збільшення 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 33 дні, якщо порівняти з 11 сесією, та 139 днів, якщо порівнювати з 10 сесією. Медіанне значення зросло на 55 днів порівняно з 11 сесією. Строки збільшилися не для всіх законопроектів. Для 30% найшвидших строки зменшилися на 5–13 днів (якщо порівняти з 11 сесією). Для інших 70% законопроектів час на проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому зріс подекуди до +124 дні. Лише 5 з 75 (7%) законопроектів, ухвалених у другому читанні та в цілому, були зареєстровані до 24 лютого 2022 року. Це означає, що протягом 12 сесії ухвалювали переважно закони, що відповідали порядку денному воєнного стану. Такі показники демонструють, що за 6 сесій часів воєнного стану Верховна Рада фактично напрацювала новий порядок денний з новим обсягом законопроектів, але за три роки воєнного стану цих законопроектів накопичилося настільки багато, що тепер український парламент розглядає їх [в середньому] найдовше за все IX скликання.

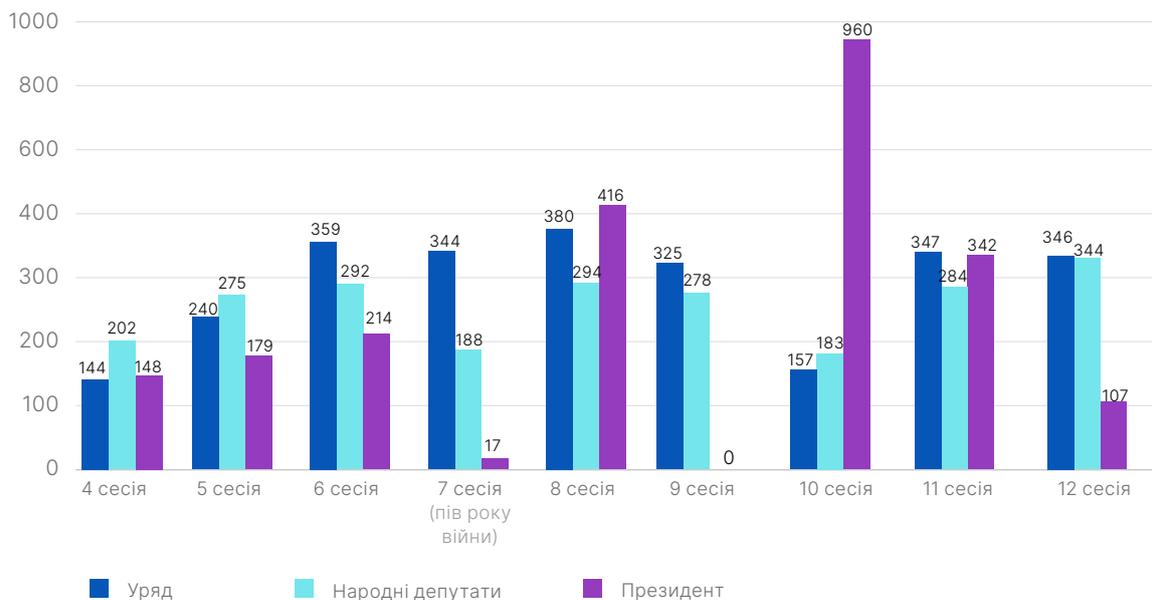
Темп зростання часу від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому зменшився і склав -75 днів. Тобто строки прийняття законопроектів зросли, але швидкість зростання значно впала.

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



Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	346	324
Народні депутати України	344 (346 для фракції «Слуга народу»)	243 (258 для фракції «Слуга народу»)
Президент України ¹⁹	107	127

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



¹⁹ Верховна Рада України ухвалила лише 3 президентські законопроекти в другому читання та в цілому протягом 12-ї сесії. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором.

Урядові законопроекти майже не змінили (якщо порівняти з 11 сесією) середній час проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому і досі **проходять цей шлях найповільніше серед усіх суб'єктів законодавчої ініціативи**. Водночас депутатські законопроекти ухвалювалися повільніше в середньому на 60 днів порівняно з 11 сесією. За рахунок цього середній час на ухвалення урядових та депутатських законопроектів в другому читанні та в цілому зрівнявся та становить майже рік.

За 12 сесію у другому читанні було ухвалено 3 президентські законопроекти. За цю сесію час проходження від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому є одним з найменших для IX скликання.

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.

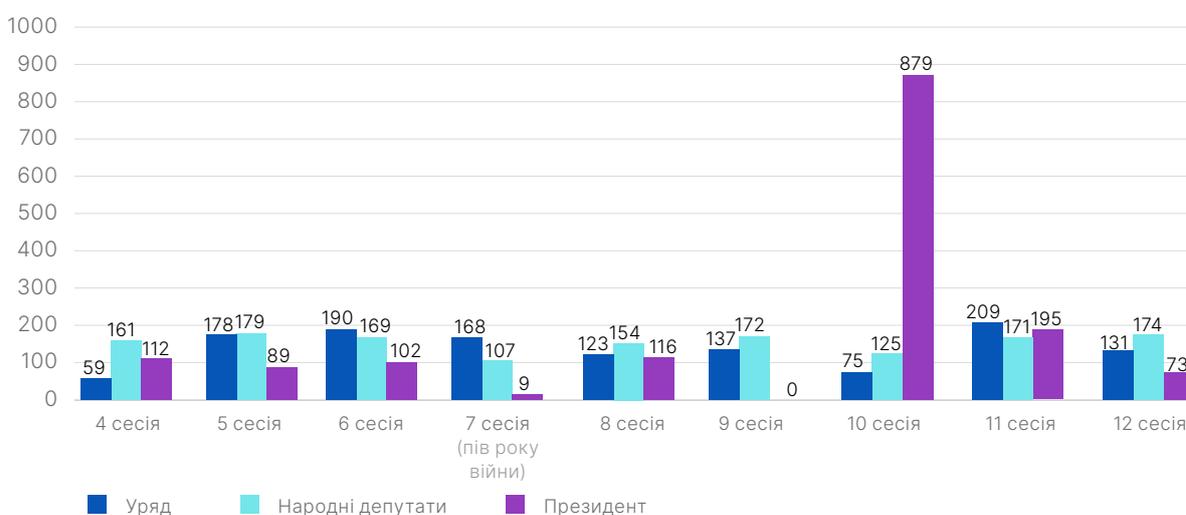
Строк між першим читанням законопроекту та ухваленням його в другому читанні та в цілому

Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
4 сесія	93	75,5
5 сесія	130	91
6 сесія	168	148
7 сесія (пів року війни)	121	38
8 сесія	141	57
9 сесія	159	97
10 сесія	133	90
11 сесія	181	75
12 сесія	156	92

Час між ухваленням у першому читанні та ухваленням у другому читанні та в цілому для законопроектів, ухвалених протягом 12 сесії, показав нестандартну динаміку. У порівнянні з 11 сесією він майже не змінився для 40% законопроектів, зріс приблизно для 30% (на 12–55 днів) та зменшився для 20% найбільш повільних законопроектів (на 89–161 день). Однак у середньому таке проходження прискорилося на 25 днів, тобто швидкість опрацювання законопроектів у середньому збільшилася.

Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	131	168
Народні депутати України	174 (172 для фракції «Слуга народу»)	64 (64 для фракції «Слуга народу»)
Президент України ²⁰	73	92

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 12 сесії повернув тенденції 8, 9 та 10 сесій у контексті співвідношення часу проходження депутатських та урядових законопроектів, адже тепер урядові законопроекти демонструють швидше проходження, ніж депутатські законодавчі ініціативи. Якщо порівняти з 11 сесією, відповідний час проходження урядових законопроектів зменшився на 78 днів (тобто на 37%), а от для депутатських законопроектів зростання було не суттєвим та склало 3 дні у порівнянні з 11 сесією.

Ці дані показують, що збільшення часу, потрібного на ухвалення законопроекту в другому читанні та в цілому, зумовлене не стільки затягуванням їх опрацювання до другого читання, скільки тим, що ці законопроекти довго чекали розгляду у першому читанні в сесійній залі.

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.

²⁰ Верховна Рада України ухвалила лише 3 президентські законопроекти в другому читання та в цілому протягом 12-ї сесії. Тому цей суб'єкт виділений у таблиці сірим кольором..

Пленарний час

Резюме

- ▶ За 12 сесію на розгляд законопроектів у сесійній залі було витрачено 65 годин, це найвище значення для осінніх сесій з початку повномасштабного вторгнення.
- ▶ 92% пленарного часу у 12 сесії витрачено на розгляд законопроектів, ініційованих фракцією «Слуга народу», урядом та Президентом. Протягом IX скликання ця частка залишається стабільно високою (понад 90%), з рекордним показником у 98,5% під час 10 сесії.
- ▶ Законопроекти, обидва читання яких припали на 12 сесію, розглядалися в середньому 77 хвилин. Протягом 12 сесії продовжилося зростання часу на розгляд таких законопроектів, а по такому показнику, як медіана (що становить 28 хвилин), 12 сесія перевищила показники часів до повномасштабного вторгнення.

Починаючи з 10 сесії, обговорень законопроектів у сесійній залі стає більше та вони є більш тривалими, наразі показники все більше нагадують часи до повномасштабного вторгнення. Можна виділити три основні причини: (1) зменшення кількості законопроектів, котрі мають консенсусну підтримку, (2) поступове послаблення інформаційних обмежень на висвітлення роботи Верховної Ради, (3) поступове підвищення сприйняття рівня безпеки перебування в будівлі Парламенту.

Для розрахунку показників пленарного часу використовувалися лише дані, що стосуються часу, витраченого на розгляд законопроектів. Час на реєстрацію, оголошення запитів, «годину уряду», постанови тощо не враховувалися.

Пленарний час за ініціаторами

За 12 сесію народні депутати витратили більше 65 годин пленарного часу на розгляд законопроектів. Це значно більше, ніж за 7, 8, 9 та 10 сесії. Тому можна зазначити, що загальна кількість пленарного часу поступово повертається до «звичайного режиму».

Починаючи з 9 сесії, витрачений пленарний час почав поступово зростати. Так, за 9 сесію народні депутати витратили 51 годину пленарного часу на розгляд законопроектів, що майже стільки ж, як і за 7 сесію (перші пів року війни). Зростання витраченого пленарного часу прослідковувалося протягом 10 сесії (60 годин), що за 31 годину більше, ніж за попередню осінь, 8 сесію. Загалом цікавим є те, що за 10 сесію (це осіння сесія, яка триває менше за весняну) було витрачено більше пленарного часу, ніж за 9. За 11 сесію було витрачено 76 годин, що у півтора рази більше від 9. Час, витрачений на розгляд законопроектів за 11 сесію, є найбільшим за період повномасштабного

вторгнення. За 12 сесію було витрачено загалом 65 годин, що є найвищим показником для осінньої сесії за період повномасштабного вторгнення.

Тенденція з поступового збільшення часу, що витрачається на розгляд законопроектів у сесійній залі, показує, що з кожною новою сесією режим роботи Верховної Ради все більше починає нагадувати часи до воєнного стану: обговорень стає більше, вони все більш тривалі. Однак довоєнні показники подекуди в півтора-два рази перевищують найвищі показники роботи Верховної Ради під час воєнного стану.

За 12 сесію 92% пленарного часу було присвячено розгляду законопроектів влади – фракції «Слуга народу», уряду та Президента. Ситуація, коли обговорення законопроектів влади займає більше 90% пленарного часу, зберігається майже протягом усього IX скликання (93% для 9 сесії та 91,6% для 11 сесії). 10 сесія показала рекордні результати, коли на законопроекти влади пішло 98,5% усього пленарного часу, залишивши лише 1,5% на законопроекти меншості. Важливо відзначити, що однією з особливостей саме 10 сесії була рекордно мала (для всього IX скликання) кількість ухвалених законів.

Пленарний час для законів, прийнятих у першому читанні та в цілому (секунди)

Номер сесії	Середнє	Медіана
4	509 с (8,5 хв)	182 с (3 хв)
5	391 с (6,5 хв)	118 с (2 хв)
6	701 с (12 хв)	901 с (15 хв)
7	151 с (2,5 хв)	42 с (0,7 хв)
8	260 с (4 хв)	86 с (1,5 хв)
9	302 с (5 хв)	134 с (2 хв)
10	418 с (7 хв)	185 с (3 хв)
11	612 с (10 хв)	668 с (11 хв)
12	536 с (9 хв)	568 с (9,5 хв)

Починаючи з 7 сесії, відбувається поступове збільшення кількості витраченого на обговорення законопроектів пленарного часу. Час, який витрачається на розгляд законопроектів в першому читанні, поступово збільшувався до 11 сесії, натомість 12 сесія продемонструвала певне зменшення як середнього, так і медіанного часу.

Кожна нова сесія часів воєнного стану демонструвала, що Верховна Рада потроху повертається до довоєнного формату роботи. Результати за 11 та 12 сесії загалом вийшли

на рівень, що існував до початку повномасштабного вторгнення, коли близько половини відповідних законопроектів розглядається більш як 10 хвилин.

Пленарний час для законів, прийнятих у другому читанні та в цілому (перше читання яких було до 12 сесії)

Номер сесії	Середнє	Медіана
4	1003 с (17 хв)	258 с (4 хв)
5	3527 с (59 хв)	139 с (2 хв)
6	1439 с (24 хв)	408 с (7 хв)
7	449 с (7 хв)	141 с (2 хв)
8	440 с (7 хв)	79 с (1 хв)
9	872 с (14,5 хв)	193 с (3 хв)
10	1226 с (20 хв)	477 с (8 хв)
11	834 с (14 хв)	471 с (8 хв)
12	866 с (14 хв)	434 с (7 хв)

Час, витрачений на законопроекти, які розглядалися лише в другому читанні протягом 9, 10, 11 та 12 сесій, значно збільшився у порівнянні з 7 та 8 сесіями. Середнє та медіана за 9 сесію майже вдвічі більші за показники 8 сесії. Вже починаючи з 10 сесії, швидкість розгляду законопроектів у другому читанні почала нормалізуватися і повертатися на рівень до початку повномасштабного вторгнення. 11 та 12 сесії продовжили таку тенденцію. Більше того, подекуди розгляд законопроектів був навіть більш тривалим, ніж до 2022 року.

Пленарний час для законів, обидва читання яких були протягом 12 сесії

Номер сесії	Середнє	Медіана
4	2000 с (33 хв)	1423 с (24 хв)
5	2178 с (36 хв)	1178 с (20 хв)
6	4851 с (81 хв)	1556 с (26 хв)
7	798 с (13 хв)	367 с (6 хв)

8	910 с (15 хв)	285 с (5 хв)
9	920 с (15 хв)	547 с (9 хв)
10	4830 с (80 хв)	830 с (14 хв)
11	1714 с (29 хв)	881 с (15 хв)
12	4593 с (77 хв)	1705 с (28 хв)

Законопроєкти, обидва читання яких припали на 9 сесію, розглядалися дещо довше в порівнянні з 7 та 8 сесіями. 10, 11 та 12 сесії продовжили таке зростання. Вже станом на 10 сесію середня кількість часу, витрачена на законопроєкти, обидва читання яких припали на 10 сесію, становить 80 хвилин, що є другим найвищим результатом за IX скликання (найвищий результат у 6 сесії – 81 хвилина). Протягом 12 сесії зростання часу на розгляд таких законопроєктів продовжилося, і по багатьох показниках (зокрема і по медіані) 12 сесія перевищила навіть показники часів до повномасштабного вторгнення.

Отже, по формату розгляду законопроєктів у сесійній залі у 10, 11 та 12 сесіях все більше нагадує часи до повномасштабного вторгнення, а за деякими показниками навіть їх перевищує. Причини поступового збільшення часу, витраченого на розгляд законопроєктів, можуть бути такі:

1. По-перше, зменшення кількості законопроєктів, котрі мають консенсусну підтримку.
2. По-друге, поступове послаблення існуючих інформаційних обмежень. За 2024 рік були зроблені кроки для повернення до відкритих засідань, журналісти були допущені до парламенту. Унаслідок цього з'явилося більше можливостей для використання парламентської трибуни для донесення політичних позицій щодо законопроєктів, що було безсенсовим за умови інформаційної закритості парламенту.
3. По-третє, образ російських ДРГ в центрі Києва та російських військ на його околицях почав потроху забуватися, тож змінилося і сприйняття рівня безпеки перебування в будівлі Парламенту.

Топ-5 найдовших за кількістю часу розгляду у залі пленарних засідань законопроєктів можна знайти у Додатку 6.

Комітети

Резюме

- ▶ Найбільш завантаженими є Комітет правової політики (44 висновки), Комітет правоохоронної діяльності (36 висновків) та Комітет національної безпеки (35 висновків).
- ▶ Комітет соціальної політики та Комітет правової політики мають більше 2 розписаних законопроектів і наданих висновків у перерахунку на одного депутата. У 9 комітетах навантаження (кількість наданих висновків) не перевищує значення 0,5 на одного депутата.
- ▶ Лідером за кількістю засідань (як і за 10 сесію) став Комітет національної безпеки (30 засідань), це єдиний комітет, який провів більше 20 засідань за 12 сесію.

Протягом 12 сесії комітети Верховної Ради продовжували здійснювати свою роботу в умовах поступового зменшення кількості зареєстрованих законопроектів. Загальна кількість наданих висновків зменшилася (з 305 у 10 сесії до 292 у 12). Найбільше навантаження за кількістю наданих висновків припало на комітети правової політики, правоохоронної діяльності та національної безпеки. Окремі комітети, попри відносно невелике навантаження у законопроектній роботі, були активно задіяні у виконання контрольної функції. Нерівномірний розподіл навантаження між комітетами, що подекуди відрізняється у 22 рази, порушує питання щодо перерозподілу обов'язків або складу депутатів та працівників секретаріатів у комітетах.

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

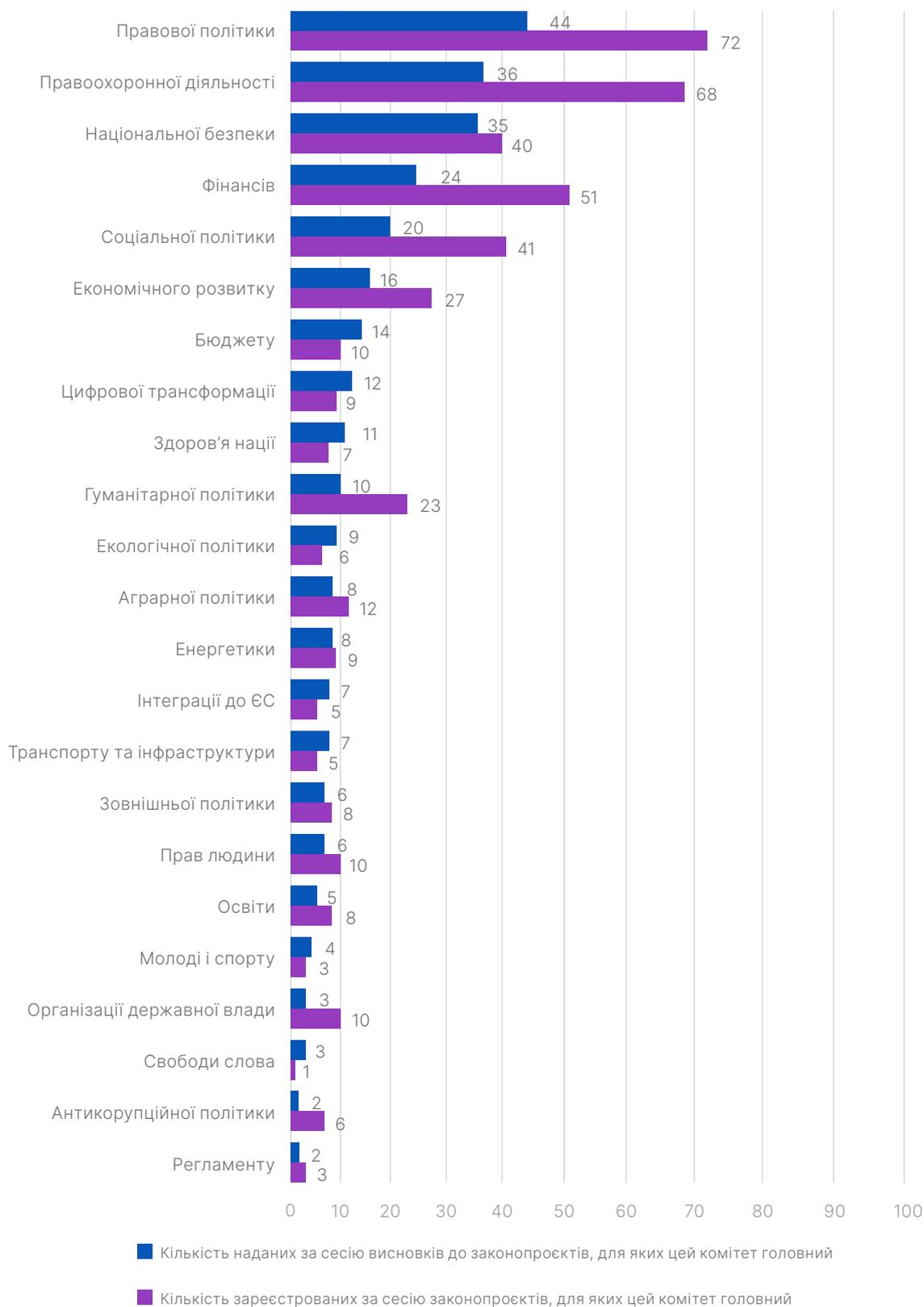
Навантаження на комітети

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 комітети²¹ мають надавати обов'язкові висновки до всіх законопроектів, на комітети може покладатися завдання з підготовки

²¹ Комітет з питань бюджету, Комітет з питань антикорупційної політики та Комітет з питань європейської інтеграції.

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.

Навантаження на головні комітети



Поданий графік має два показники. По-перше, він демонструє, яка кількість висновків²² 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 (44 висновки) має Комітет з питань правової політики, який також має найвище потенційне навантаження у вигляді найбільшої кількості розписаних законопроектів (72 законопроекти). На другому місці Комітет з питань правоохоронної діяльності з 36 висновками та потенційним навантаженням у розмірі 68 законопроектів. Ці два комітети постійно є одними з найбільш завантажених законопроектною роботою. Ще 3 комітети також мають (якщо порівняти з іншими комітетами) високе навантаження: Комітет з національної безпеки (35 висновки), Комітет з фінансів (24 висновки), Комітет з соціальної політики (20 висновків). Це порівняно стандартний розподіл для останніх шести сесій воєнного стану (7, 8, 9, 10, 11 та 12 сесії).

Загальна кількість наданих висновків зменшилася на 13 (з 305 в 10 сесії до 292 в 12 сесії). Це відображає загальний тренд на зменшення кількості зареєстрованих законопроектів (як наслідок, і висновків до них).

Найсильніше зменшили (якщо порівняти з аналогічною осінньою 10 сесією) кількість наданих висновків протягом 12 сесії такі комітети: Комітет з питань фінансів (-30 наданих висновків), Комітет з питань організації державної влади (-21 наданий висновок) та Комітет з питань освіти та науки (-14 наданих висновків).

Водночас у частині комітетів кількість наданих висновків зросла в порівнянні з 10 сесією. Найбільше зросла кількість наданих висновків (порівняно з 10 сесією) у Комітеті з питань правової політики (+19 наданих висновків), Комітеті з питань правоохоронної діяльності (+13 наданих висновків) та Комітеті з національної безпеки (+12 наданих висновків).

Обсяг розписаних на комітети законопроектів, якщо порівняти з 10 сесією, змінився в діапазоні від -25 до +30 розписаних законопроектів.

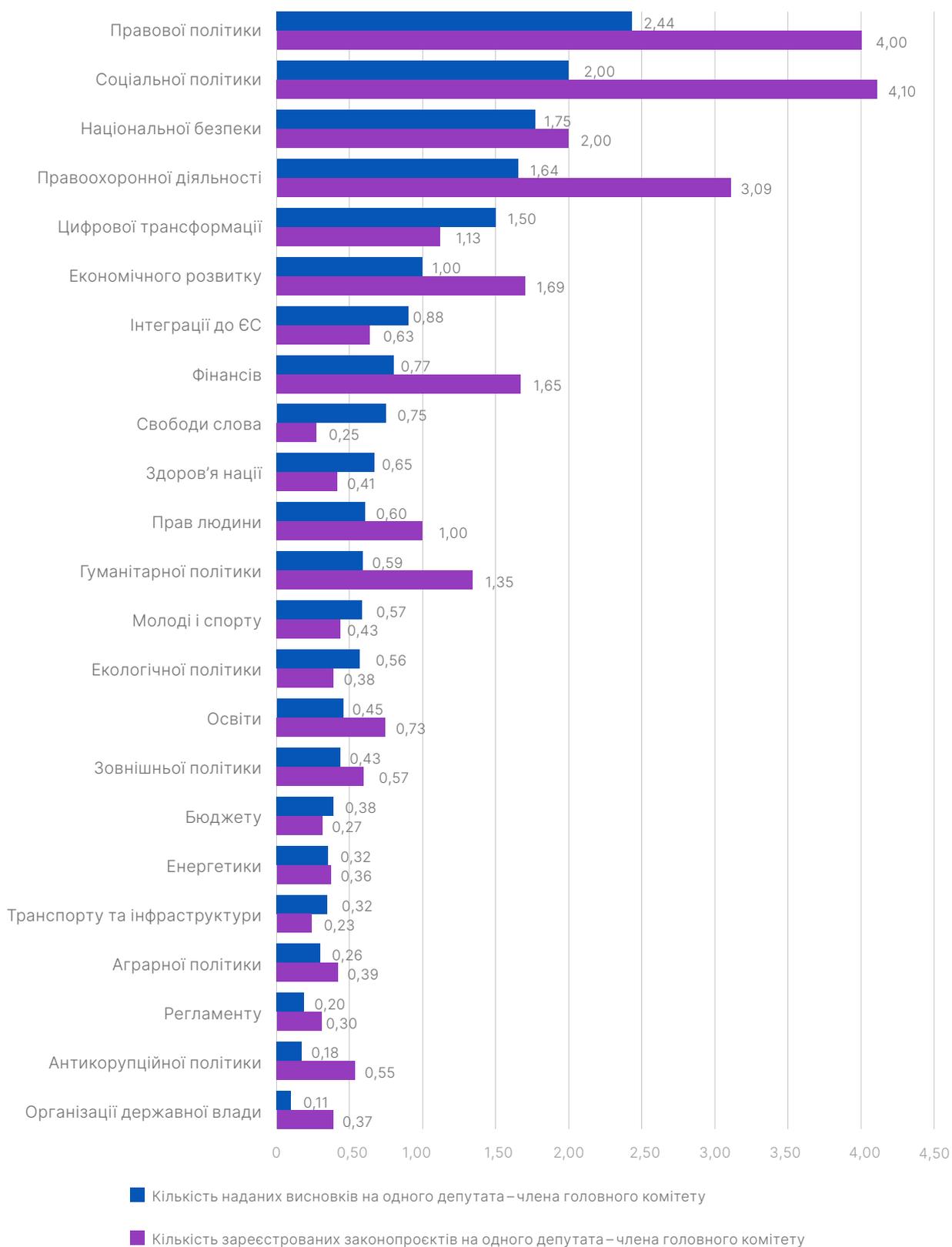
Потенційне навантаження (кількість розписаних законопроектів) на комітети протягом 12 сесії найсильніше зменшилося (якщо порівняти з 10 сесією) для Комітету з питань фінансів (-25 розписаних законопроектів) та Комітету з питань бюджету (-15 розписаних законопроектів). Для Комітету з фінансів ці дані корелюють із показниками зменшення кількості наданих висновків та пояснюють їх, водночас Комітет з питань бюджету збільшив кількість наданих висновків на 1, попри зменшення кількості зареєстрованих законопроектів на 15. Це може бути пояснено опрацюванням зареєстрованих протягом попередніх сесій законопроектів.

Потенційне навантаження на комітети зросло для таких трьох комітетів: Комітету з питань правової політики (+30 розписаних законопроектів), Комітету з питань соціальної

²² 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, тощо.

політики (+18 розписаних законопроектів) та Комітету з питань гуманітарної політики (+15 розписаних законопроектів).

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 комітету²³. Велике навантаження (кількість і розписаних законопроектів, і наданих висновків перевищує 2 на 1 депутата) мають 2 комітети: Комітет з питань соціальної політики (4,1 законопроекти на 1 депутата та 2 висновки на 1 депутата) та Комітет з правової політики (4 законопроекти та 2,44 висновки на 1 депутата). Ще три комітети мають навантаження понад 1,5 висновку на 1 депутата. Це Комітет правоохоронної діяльності, Комітет національної безпеки та Комітет з питань цифрової трансформації. Для більшості комітетів абсолютне навантаження (кількість наданих висновків) співвідноситься з навантаженням на 1 депутата-члена комітету.

У дев'ятох комітетах кількість наданих висновків у перерахунку на 1 депутата не досягає показника 0,5 (за 10 сесії також у дев'ятох комітетах це значення не досягало 0,5). Найменша кількість наданих висновків у перерахунку на 1 депутата – у Комітеті організації державної влади (0,11 висновку на 1 депутата), Комітеті антикорупційної політики (0,18 висновку на 1 депутата) та Комітеті з питань регламенту (0,2 висновку на 1 депутата).

Якщо порівнювати 12 сесію та аналогічну 10 сесію, то між ними не спостерігається відчутна різниця в навантаженнях, адже різниця між кількістю наданих висновків на 1 депутата коливається в межах показників від -1,27 до +1,13. Кількість розписаних законопроектів коливалася трошки сильніше, у межах показників від -1,10 до +2.

Реальне навантаження (тобто кількість наданих висновків на 1 депутата) найсильніше зменшилося для Комітету з питань освіти (-1,27 наданих висновків на 1 депутата) та Комітету з питань антикорупційної політики (-1 наданий висновок на 1 депутата). Найбільше зростання реального навантаження було для Комітету з питань правової політики (+1,13 наданих висновків на 1 депутата).

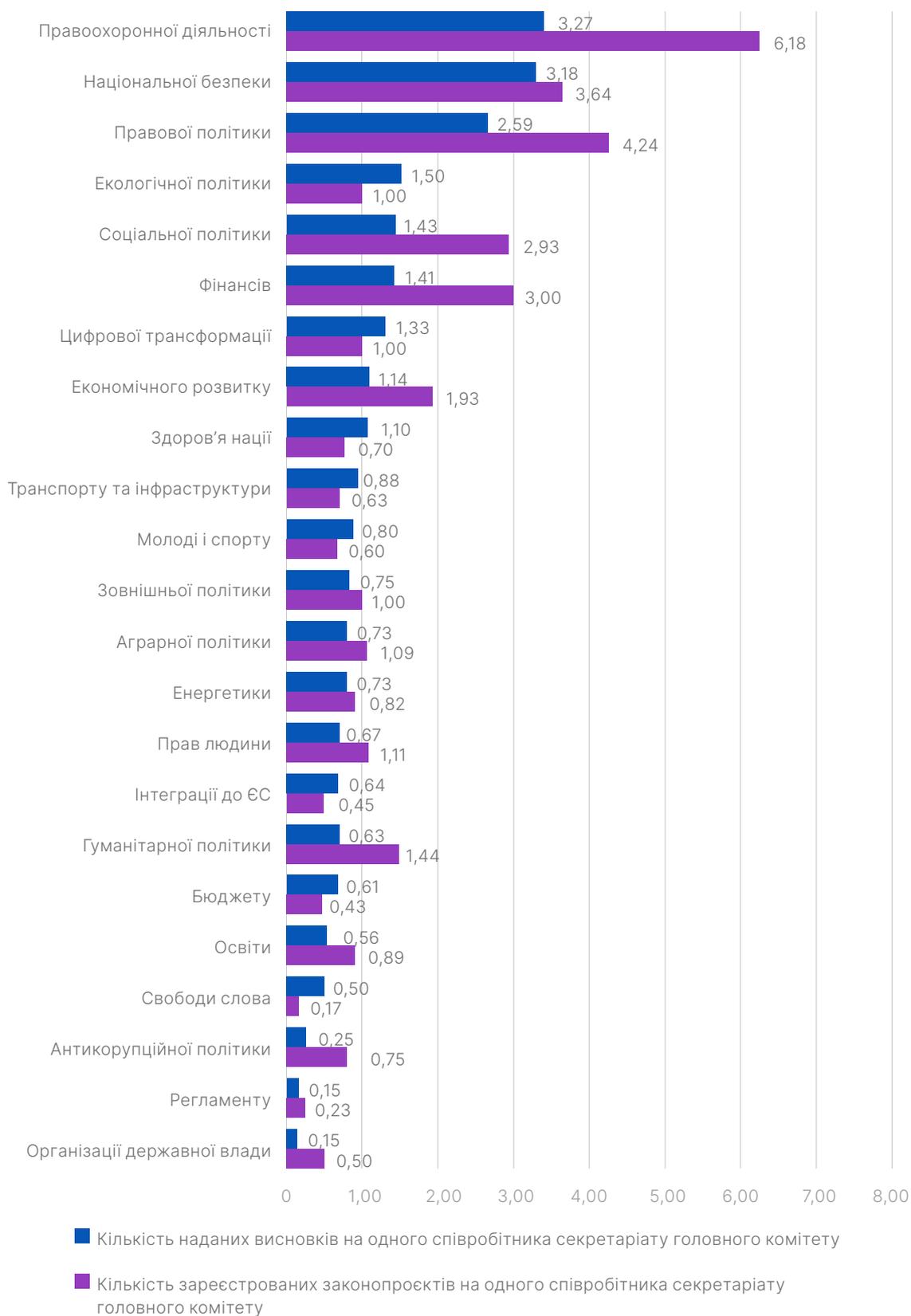
Потенційне навантаження найсильніше зменшилося (якщо порівняти з 10 сесією) у Комітеті з питань Регламенту (-1,10 розписаного законопроекту на 1 депутата). Натомість найсильніше зросло потенційне навантаження для Комітету з питань соціальної політики (+2,01 розписаного законопроекту на 1 депутата) та Комітету з питань правової політики (+1,79 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 12 сесію, а також певні тенденції в навантаженні комітетів, які переходять від сесії до сесії, актуалізують питання про перерозподіл або депутатів, або сфер відання між комітетами.

²³ Кількість депутатів на кінець 12 сесії, протягом 12 сесії кількість депутатів у комітетах змінювалася.

Навантаження на одного співробітника секретаріату головного комітету



Великі навантаження (кількість наданих висновків перевищує 3 на 1 працівника секретаріату²⁴) мають Комітет з правоохоронної діяльності (3,27 висновки на 1 працівника) та Комітет з питань національної безпеки (3,18 висновки на 1 працівника). За 10 сесію таких комітетів був лише один. Здебільшого в комітетах абсолютне навантаження (кількість наданих висновків) співвідноситься з навантаженням на 1 працівника секретаріату.

У трьох комітетах кількість наданих висновків не досягає 0,5 (висновку) на 1 працівника секретаріату. Це Комітет з питань Регламенту (0,15 висновку на 1 працівника), Комітет з питань організації державної влади (0,15 висновку на 1 працівника), та Комітет з питань антикорупційної політики (0,25 висновку на 1 працівника)²⁵.

Найбільше реальне навантаження (кількість наданих висновків на 1 співробітника секретаріату) протягом 12 сесії (якщо порівняти з 10 сесією) зменшилося в Комітеті освіти (-1,82 наданого висновку на 1 працівника секретаріату) та Комітеті фінансів (-1,59 наданого висновку на 1 працівника секретаріату). Найбільше збільшилося реальне навантаження в Комітеті з правоохоронної діяльності (+1,36 наданих висновків на 1 співробітника секретаріату) та Комітеті з питань правової політики (+1,2 наданого висновку на 1 співробітника секретаріату).

Якщо порівнювати потенційне навантаження (кількість розписаних законопроектів на 1 співробітника секретаріату) протягом 12 сесії та 10 сесії, то найсильніше зменшилося потенційне навантаження в Комітеті з питань зовнішньої політики (-1,5 розписаного законопроекту на 1 працівника секретаріату). Найсильніше ж збільшилося потенційне навантаження в Комітеті з питань правової політики (+1,9 розписаного законопроекту на 1 співробітника секретаріату) та Комітеті соціальної політики (+1,58 розписаного законопроекту на 1 співробітника секретаріату).

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.

Лише один комітет провів понад 20 засідань за 12 сесію – Комітет з питань національної безпеки (за 10 сесію цей комітет також був лідером по кількості засідань). Крім цього, ще п'ять комітетів провели 15 або більше засідань. Менш як 10 засідань протягом 12 сесії провели 7 комітетів. Усі показники майже однакові з попередньою зимовою сесією.

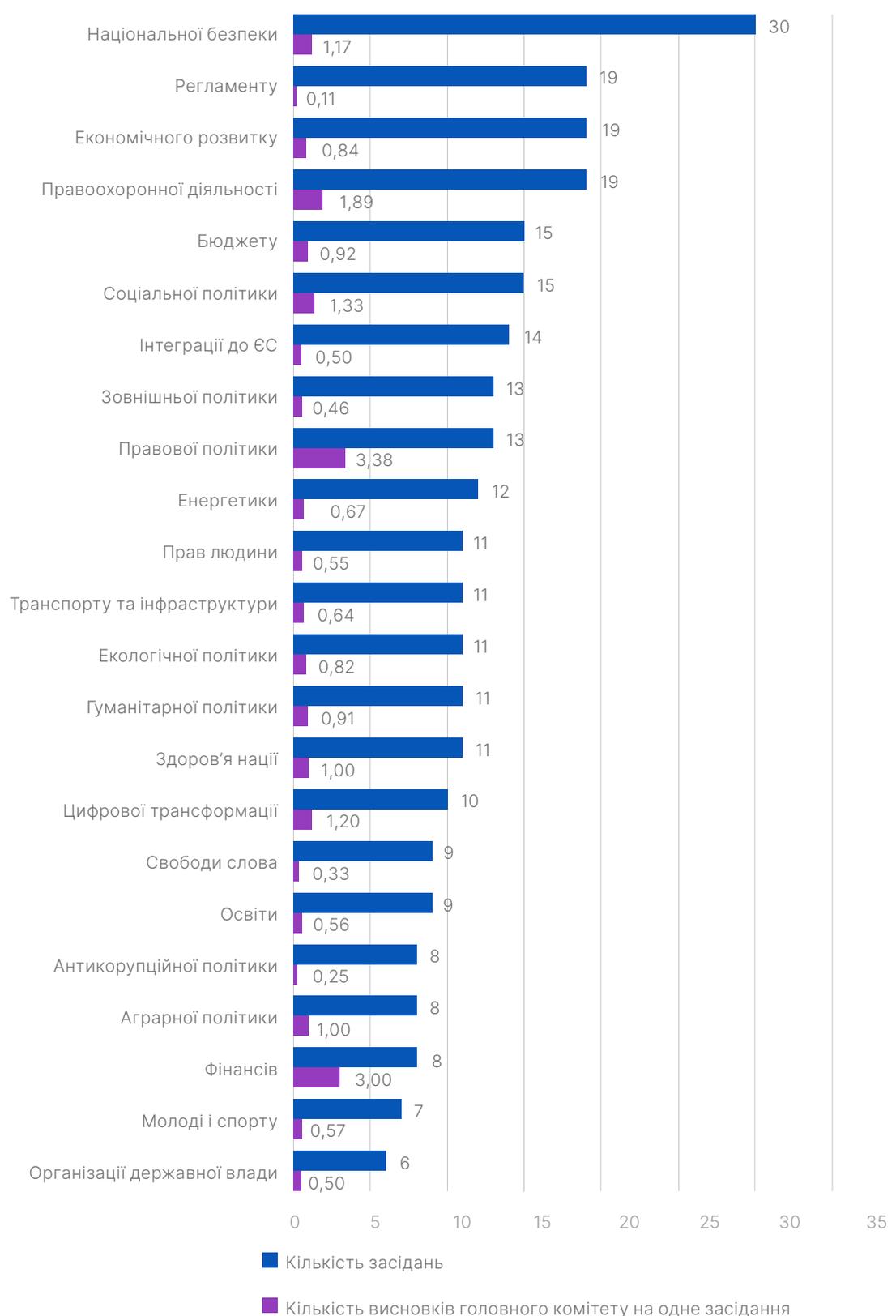
Лідером за кількістю висновків на 1 засідання є Комітет з правової політики (3,38 висновків за 1 засідання). Близькі показники також має Комітет фінансів – 3 висновки

²⁴ Для підрахунку кількості працівників секретаріатів комітетів використовувалися дані станом на початок лютого 2025 року.

²⁵ Поряд з навантаженням як головного комітету, Антикорупційний комітет є одним з трьох «обов'язкових комітетів», а відтак має велике навантаження за цим показником.

за 1 засідання. Загалом лише ці два комітети ухвалювали понад 2 висновки в перерахунку на 1 засідання. 15 комітетів (65% від усіх комітетів) ухвалюють менш як 1 висновок у перерахунку на 1 засідання, для 11 сесії цей показник становив 10, а для 10 сесії – 11 комітетів.

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 законопроєкти 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 висновки²⁶ на всі законопроєкти. 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 провадять Комітет із гуманітарної політики (18 питань з контролю), Комітет з правоохоронної діяльності (17 питань з контролю) та Комітет з питань свободи слова (17 питань з контролю). Разом із даними щодо завантаженості законопроєктною роботою ці дані показують, що порівняно меншу завантаженість законопроєктною 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 3 висновки як головний комітет (навіть це є високим показником, якщо порівнювати з іншими сесіями), однак є одним із найбільш активних комітетів за здійсненням контрольної функції. Варто відзначити високе навантаження на комітети з питань правової політики та національної безпеки, котрі мають одні з найвищих показників щодо навантаження на 1 депутата, а також мають одні з найвищих навантажень контрольними питаннями.

Назва комітету	Проведено засідань комітету		Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроєкти до головного комітету
	Всього	У т.ч. візних	Всього	У т.ч. з контролю за викон. законів і постанов	
Комітет з питань аграрної та земельної політики	8	0	30	1	1
Комітет з питань антикорупційної політики	8	0	56	0	24
Комітет з питань бюджету	15	0	226	8	197
Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	11	2	45	18	4

²⁶ 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
	Всього	У т.ч. візних	Всього	У т.ч. з контролю за викон. законів і постанов	
Комітет з питань екологічної політики та природокористування	11	0	35	5	12
Комітет з питань економічного розвитку	19	0	54	5	1
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	12	1	52	14	4
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	11	0	37	12	4
Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	13	0	37	8	1
Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу	14	0	224	6	237
Комітет з питань молоді і спорту	7	0	35	5	10
Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	30	0	88	14	1
Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	6	0	17	0	1
Комітет з питань освіти, науки та інновацій	9	0	48	12	17

Назва комітету	Проведено засідань комітету		Розглянуто питань на засіданнях комітету		Подано попередніх висновків на законопроекти до головного комітету
	Всього	У т.ч. візних	Всього	У т.ч. з контролю за викон. законів і постанов	
Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин	11	0	39	1	16
Комітет з питань правової політики	13	1	62	0	1
Комітет з питань правоохоронної діяльності	19	0	60	17	0
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	19	0	93	1	8
Комітет з питань свободи слова	9	0	54	17	14
Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	15	0	55	3	7
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	11	0	46	7	12
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	8	0	29	2	0
Комітет з питань цифрової трансформації	10	0	69	5	47
Усього:	289	4	1491	161	619

Висновки про відхилення

Назва суб'єкта законодавчої ініціативи	Кількість висновків про відхилення законопроектів (відсоток від загальної кількості висновків про відхилення)
Народні депутати України	31 (84%)
Уряд	6 (16%)
Президент	0

Фракційна належність ініціаторів законопроектів	Кількість висновків про відхилення законопроектів (відсоток від депутатських висновків про відхилення)
Фракція «Слуга народу»	21 (68%)
Фракція «Батьківщина»	3 (10%)
Позафракційні	2 (6%)
Європейська солідарність	2 (6%)
Група «Відновлення України»	1 (3%)
Фракція «Опозиційна платформа – За Життя»	1 (3%)
Група «Довіра»	1 (3%)
Група «За майбутнє»	0 (0%)
Фракція «Голос»	0 (0%)

За 12 сесію було підготовлено 37 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 майже половина відхилених законопроектів є альтернативними (за 11 сесію частка відхилених альтернативних складала дві третини). Президентські законопроекти, схоже, витримують обидва критерії, оскільки не мають висновків про відхилення (водночас варто пам'ятати, що президентських законопроектів було небагато і вони часто є ратифікаціями та указами). Урядові законопроекти теж видаються здебільшого безпроблемними: лише 6 з них отримали висновок про відхилення. Утім, варто зазначити, що це вдвічі більше, ніж за 11 сесію, коли самих законопроектів було зареєстровано більше. Основну масу висновків про відхилення отримали законопроекти депутатів фракції «Слуга народу», що логічно, зважаючи на кількість депутатів та їхню законодавчу активність.

Порушення Регламенту

Резюме

- ▶ Протягом 12 сесії частка порушень Регламенту при ухваленні законів залишалася високою: приблизно 66% законів ухвалювалися з порушеннями.
- ▶ Частка порушень у другому читанні законопроектів зросла на 7-8% порівняно з 11 сесією.
- ▶ Загальна частка порушень конституційного терміну (15 днів) на підписання законів Президентом у 12 сесії склала 44%. Строк підписання (або надання пропозицій) було порушено для 38 законів, а ще 9 законів не були ні підписані, ні ветоані.

Обсяг порушень законодавчої процедури протягом 12 сесії залишився на високому рівні – дві третини законопроектів ухвалювалися з порушеннями. Відбулося збільшення обсягу порушень у другому читанні, чого не спостерігалось ще з 8 сесії. Єдиним позитивом є те, що 12 сесія вперше з 2022 року не продемонструвала збільшення обсягу порушень конституційного терміну (15 днів) на підписання законів Президентом.

У цьому розділі надається інформація про порушення Регламенту під час ухвалення законів упродовж 12 сесії.

Порушення регламенту

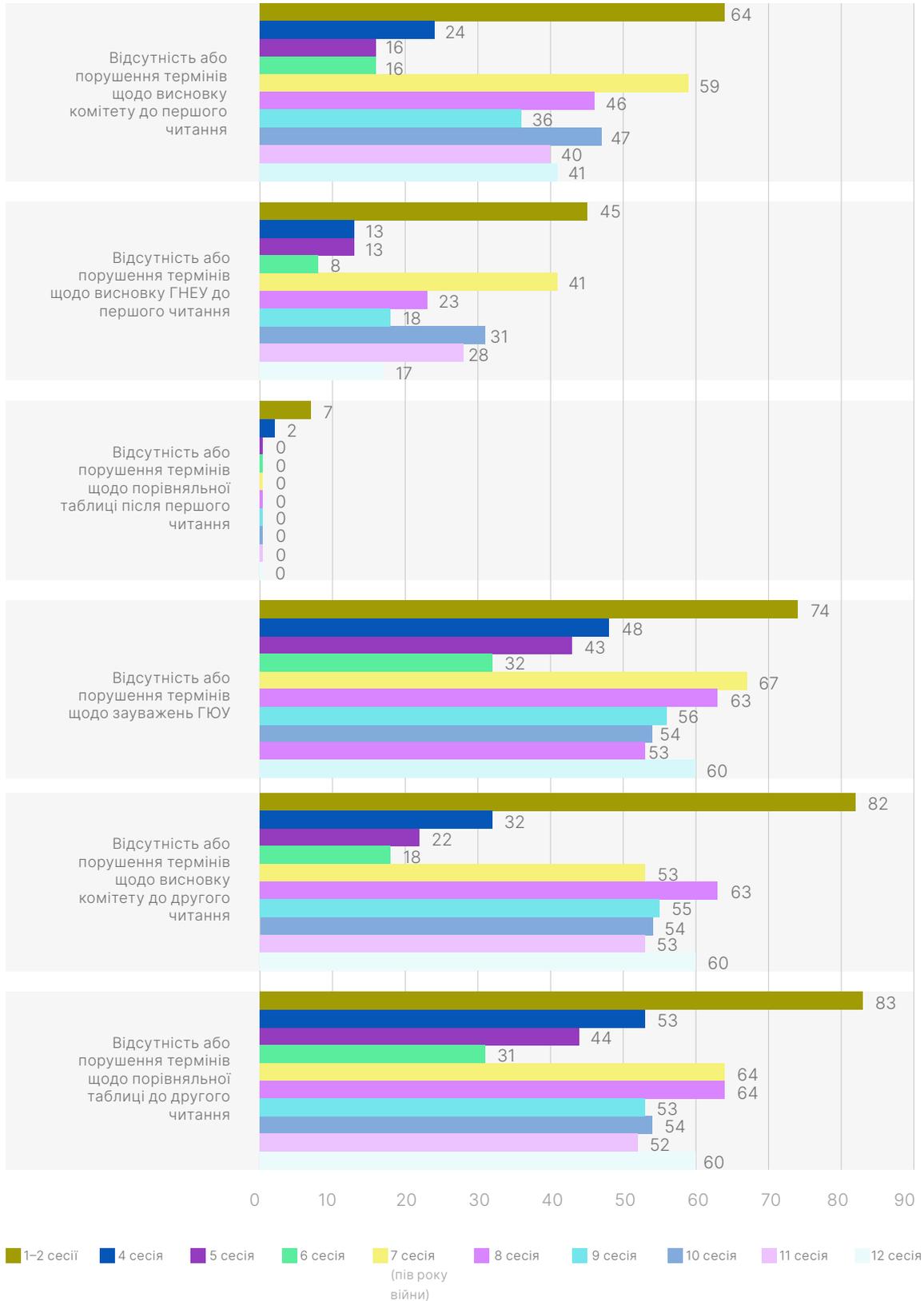
12 сесія за часткою порушень продемонструвала часткове зниження порушень у частині категорій. Утім, зафіксоване зростання у порушенні термінів щодо надання висновків комітету до першого читання. Процедури розгляду **близько 66% (двох третин) законів мали порушення** протягом 12 сесії.

Протягом 12 сесії динаміка частоти порушень Регламенту різнилась залежно від першого чи другого читання. Для першого читання частка порушень, якщо порівняти із 10 та 11 сесіями, зменшилася, якщо розглядати терміни щодо висновків ГНЕУ. Щодо інших двох порушень процедури першого читання вагомих змін не відбулося, порушення залишилися на рівні 11 сесії.

Для другого читання частка обсягу порушень Регламенту зросла (збільшилася на 7-8% порівняно з 11 сесією) для всіх трьох порушень, які відслідковувалися для другого читання. Обсяг порушень і для першого, і для другого читання усе ще суттєво (подекуди вдвічі) перевищує обсяг порушень у період до 24 лютого 2022 року. Зростання частки порушень є негативною тенденцією, яка не спостерігалася майже з 8 сесії.

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

Розподіл видів порушень Регламенту у відсотках за сесіями



Порушення Регламенту щодо ухвалених законів у Верховній Раді²⁷

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.	108	44 (40,7%) порушення, 44 – порушення строків, зокрема 1 випадок ухвалення законопроекту в день надання висновку. Усі висновки наявні.
Висновок ГНЕУ до першого читання ²⁸ (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.	108	18 (16,6%) порушень строку. Усі висновки наявні.

²⁷ На відміну від попередніх матеріалів, у цьому моніторингу дані про порушення щодо вето ваних і невето ваних законопроектів подані в одній таблиці.

²⁸ 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.	75 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	Порушень термінів немає. Усі порівняльні 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.	75 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	45 (60%) порушень термінів. Усі висновки наявні ²⁹ .
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.	75 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	45 (60%) порушень термінів. Висновки комітетів наявні до всіх законів.

²⁹ Висновок ГЮУ відсутній для проекту державного бюджету, однак це не вважалося порушенням через усталену практику відсутності висновків ГЮУ до бюджетів за різні роки.

Тип порушення	Норма Регламенту	Загальна кількість законів, які перевіряються на порушення	Кількість законів із порушенням
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.	75 (законопроекти, ухвалені в другому читанні)	45 (60%) порушень термінів. Усі таблиці наявні.

Порушення Конституції в частині терміну підписання законів

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 108 законів, які були ухвалені Верховною Радою України протягом 12 сесії. Строк підписання (або надання пропозицій) було порушено щодо 38 законів, тобто у 35% випадків. Крім цього, ще 9 законів взагалі не були ні підписані Президентом, ні ветоані, ні отримали пропозиції (хоча термін їх підписання вже минув). Якщо об'єднати всі ці порушення, то це складе майже 44% від усіх ухвалених законів протягом 12 сесії, що практично не відрізняється від результату 11 сесії, коли це значення становило 45%. Отже, майже половина всіх ухвалених протягом 12 сесії законів містили порушення строків, передбачених Конституцією України³⁰.

Звісно, неважливо, 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 77 днів.

Тенденція зі збільшення частки порушень 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 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 уже склав 36%. Протягом 10 сесії – до 42%. Протягом 11 сесії цей показник досягнув 45%. За 12 сесію цей показник становить 44%.

³⁰ Також порушення терміну на підпис Президентом України відбулося щодо повторно ветоаного законопроекту № 11150 від 04.04.2024, який не був включений у моніторинг через його прийняття та перше вето під час 11 сесії.

Мінімальне зниження – це, звісно, краще, ніж збільшення кількості таких випадків, утім, зарано говорити про якісь суттєві зміни в існуючій тенденції порушення конституційної процедури. Обсяг порушень за 12 сесію залишається доволі високим, вищим, ніж протягом перших пів року воєнного стану. Не можна пояснити ці порушення й нормативно-процедурними недоліками³¹, адже відповідні норми не змінювалися.

Протягом 12 сесії Президент вчасно (без порушення 15-денного терміну) наклав вето та надав пропозиції до п'яти законопроектів. Верховна Рада наразі розглянула лише один (№ 11150 від 04.04.2024), який був повторно ухвалений з пропозиціями Президента.

Чотири з п'яти ветованих законопроектів були ініційовані представниками фракції «Слуга народу», а один був ініційований Кабміном, тому, схоже, у цих випадках позиції ініціаторів та Президента не були погоджені або ці законопроекти були технічно недосконалыми.

³¹ 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 Президентом. 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 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 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення порядку формування списку присяжних № 2709-1 від 16.01.2020	1726
Проект Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту № 3927 від 22.07.2020	1563
Проект Закону про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) № 5045 від 08.02.2021	1367
Проект Закону про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) № 5045-1 від 25.02.2021	1350
Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про транспорт» № 6514 від 13.01.2022	1021

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 особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків № 11474 від 12.08.2024	11
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони № 11417 від 18.07.2024	13
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 деяких законів України щодо проходження військової служби під час мобілізації особами, які не досягли 25-річного віку № 11379-д від 06.08.2024	15
Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення регулювання угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією № 12039 від 17.09.2024	16

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 правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР № 6420 від 10.12.2021	783
Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період № 6013 від 09.09.2021	652
Проект Закону про державне регулювання сфери захисту рослин № 8340 від 09.01.2023	526
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» № 10161 від 18.10.2023	273
Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за використання публічних коштів посадовими особами розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів, підприємств державного та комунального сектора економіки № 10255 від 13.11.2023	252

Додаток 3

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

Перелік 6 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» № 12405 від 14.01.2025	1
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» № 12404 від 14.01.2025	1
Проект Закону про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про впровадження Механізму кредитного співробітництва для України № 0295 від 04.12.2024	1
Проект Закону про внесення змін до статті 77 Кримінального кодексу України щодо застосування конфіскації майна в разі звільнення від відбування основного покарання з випробуванням № 12243-1 від 04.12.2024	1
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» № 12152 від 28.10.2024	1
Проект Закону про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» № 12151 від 28.10.2024	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 приєднання України до Угоди про заходи держави порту з недопущення, стримування та ліквідації незаконного, непідзвітного та нерегульованого рибальства № 0178 від 23.11.2022	729
Проект Закону про ратифікацію Протоколу про внесення змін до Статуту Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ № 0273 від 16.05.2024	203
Проект Закону про ратифікацію Поправок до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля № 0272 від 16.05.2024	203
Проект Закону про ратифікацію Протоколу до Угоди про міжнародні нерегулярні перевезення пасажирів автобусами (Угоди INTERBUS), який стосується міжнародних регулярних і спеціальних регулярних перевезень пасажирів автобусами № 0280 від 18.06.2024	170
Проект Закону про ратифікацію Договору про дружбу та співробітництво між Україною та Республікою Албанія № 0279 від 17.06.2024	157

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 судоустрій і статус суддів» щодо особливостей складання кваліфікаційного іспиту № 11425-д від 24.10.2024	27
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України № 12023 від 09.09.2024	31
Проект Закону про особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків № 11474 від 12.08.2024	38
Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану № 11416-д від 30.08.2024	41
Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення регулювання угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією № 12039 від 17.09.2024	42

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 законів України щодо підвищення якості харчових продуктів, що споживаються дітьми № 5148 від 25.02.2021	1287
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо заходів, спрямованих на поновлення прав засуджених осіб та осіб, взятих під варту, у зв'язку з неналежними умовами тримання № 5652 від 11.06.2021	1259
Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період № 6013 від 09.09.2021	1218
Проект Закону про рейтингування № 5819 від 09.09.2021	1155
Проект Закону про внесення змін до Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року № 6227 від 27.10.2021	1148

Додаток 5

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

Перелік 4 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 особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків № 11474 від 12.08.2024	14
Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони № 11417 від 18.07.2024	15
Проєкт Закону про Державний бюджет України на 2025 рік № 12000 від 14.09.2024	19
Проєкт Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення регулювання угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією № 12039 від 17.09.2024	20

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 деяких законів України щодо підвищення якості харчових продуктів, що споживаються дітьми № 5148 від 25.02.2021	1077
Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період № 6013 від 09.09.2021	728
Проект Закону про рейтингування № 5819 від 22.07.2021	658
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на працю № 5344-д від 18.11.2022	596
Проект Закону про державне регулювання сфери захисту рослин № 8340 від 09.01.2023	537

Додаток 6

Час розгляду ухвалених законопроектів у сесійній залі

Перелік 5 законопроектів, що є найдовшими за кількістю часу розгляду у залі пленарних засідань

Назви законопроектів	Кількість хвилин (годин) витрачених на розгляд законопроектів у залі пленарних засідань
Проект Закону про Державний бюджет України на 2025 рік № 12000 від 14.09.2024	592 хв (9,9 годин)
Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану № 11416-д від 30.08.2024	474 хв (7,9 годин)
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» щодо фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони № 11417 від 18.07.2024	175 хв (2,9 годин)
Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень № 12245 від 25.11.2024	160 хв (2,7 годин)
Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України № 10044-д від 16.09.2024	119 хв (2 години)