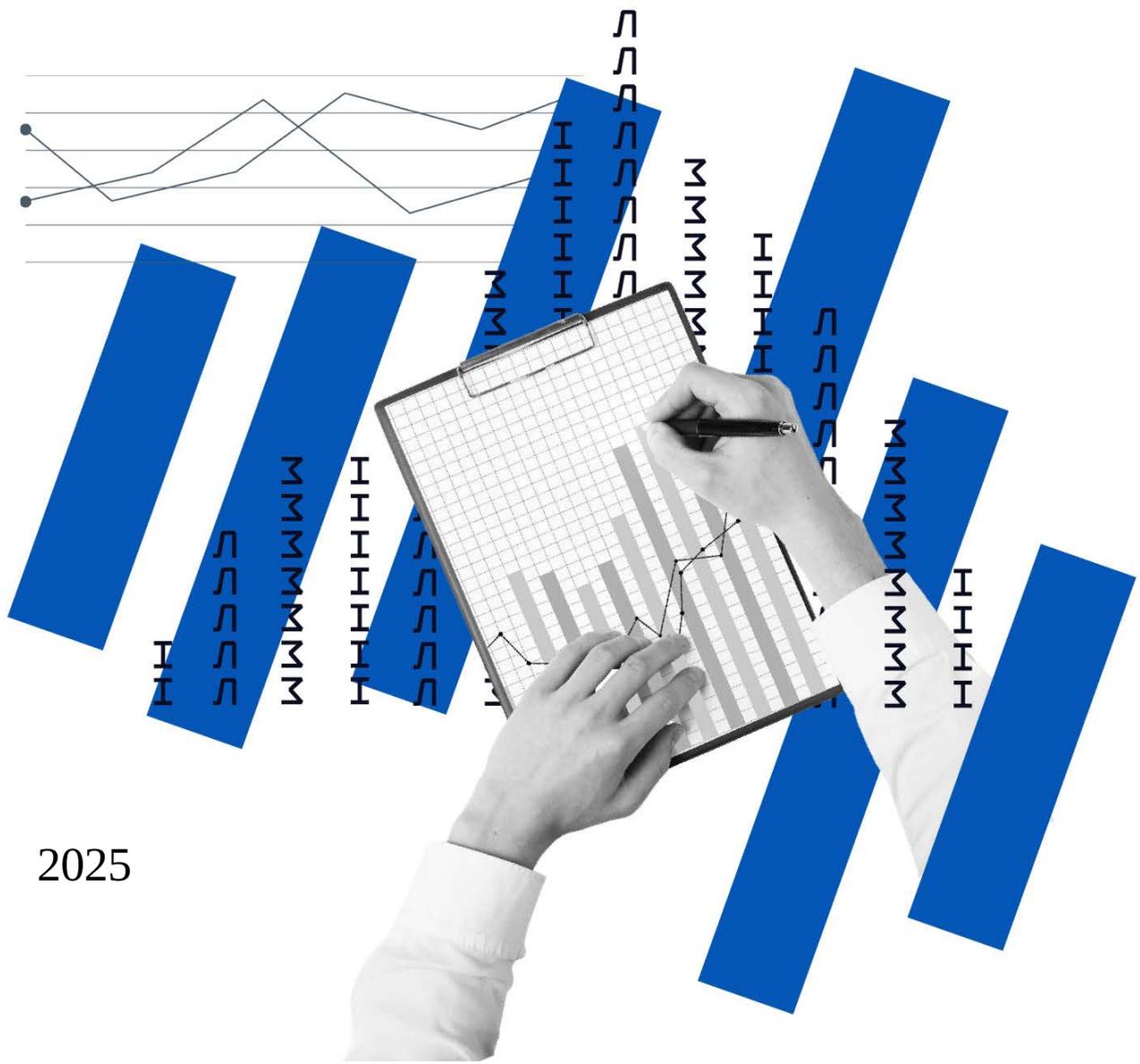


Моніторинг виконання плану законопроектної роботи на 2024 рік



2025

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



Зміст

Анотація	4
Список скорочень	5
Методологія	6
Резюме	7
Вчасність ухвалення Плану законопроектної роботи.	9
Структура та кількість завдань ПЗР на 2024 рік	10
Внесення законопроектів	11
Деякі питання внесення нових законопроектів	13
Стан виконання завдань	13
Виконані завдання.	13
Невиконані завдання.	15
Строки розгляду	16
Стан виконання ПЗР комітетами	17
Виконані/невиконані завдання.	19
Навантаження на народних депутатів	21
Навантаження на членів комітету щодо виконаних та невиконаних завдань	22
Висновок	24
Додатки	26
Додаток 1	26
Додаток 2	28
Додаток 3	29

Анотація

Цей моніторинг виконання Плану законопроектної роботи (ПЗР) на 2024 рік має на меті визначити ефективність цього інструменту планування законопроектної діяльності Верховної Ради України, а також дослідити діяльність парламентських комітетів у контексті виконання Плану законопроектної роботи на 2024 рік.

Моніторинг складається з двох частин:

- 1) Інформації про стан виконання Плану законопроектної роботи на 2024 рік: вчасність ухвалення; структура та кількість завдань; реєстрація законопроектів та їх розгляд.
- 2) Діяльності парламентських комітетів у контексті виконання ПЗР на 2024 рік.

Список скорочень

1. Верховна Рада України — ВРУ
2. Кабінет Міністрів України — Уряд, КМУ
3. План законопроектної роботи — План, ПЗР

Методологія

Стан виконання завдань Плану законопроектної роботи на 2024 рік визначений на підставі звітів комітетів Верховної Ради, наданих за запитом на публічну інформацію.

Хоча ПЗР затверджується на рік, через особливості графіка роботи Верховної Ради ПЗР варто розглядати саме в контексті сесійності Парламенту, про що свідчить, по-перше, час ухвалення ПЗР (*на початку чергової сесії, яка починається першого вівторка лютого*), по-друге, строк звітування комітетами щодо виконання ПЗР (*у січні поточного року наприкінці чергової сесії*). Отже, строк планування ПЗР охоплює дві чергові сесії Верховної Ради, водночас у Плані наявні завдання, які мають строк виконання в січні 2024 року. Через це моніторинг виконання ПЗР охоплює 13 місяців: із січня 2024 року до січня 2025 року включно.

Моніторинг здійснюється відповідно до таких індикаторів, як-от:

Виконано: на виконання завдання був ухвалений закон.

Частково виконано: на виконання завдання був зареєстрований законопроект; законопроект розглянуто Комітетом та підготовлено висновок у звітному періоді; розглянуто Верховною Радою України в звітному періоді.

Не виконано: на виконання завдання не було зареєстровано законопроект; законопроект не розглянуто Комітетом у звітному періоді (немає висновку до законопроекту); за наявності раніше прийнятого висновку (до включення законопроекту в План), але не розглянуто Верховною Радою України в звітному періоді.

Знято з розгляду: законопроект було відхилено в звітному періоді або не включено до порядку денного.

Резюме

За План законопроектної роботи на 2024 рік проголосували вчасно, 6 лютого 2024 року, після відкриття чергової 11-ї сесії Верховної Ради IX скликання.

ПЗР на 2024 рік складається з двох розділів: перший містить перелік питань, спрямованих на виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, другий — усі інші питання, що потребують врегулювання. Розділи розбиті на підрозділи, теми яких відповідають назвам комітетів. ПЗР на 2023 рік та ПЗР на 2024 рік мають схожу структуру, тому можна говорити про досягнення певного стандарту викладення Плану.

ПЗР на 2024 рік містить 481 завдання, із них 95 завдань — у першій частині, виконання яких спрямоване на європейську інтеграцію. Хоча кількість завдань у Планах поступово зменшується з 2020 року (виняток становить 2021 рік, який містить найменшу кількість завдань за п'ять років — 376 завдань), виконання Плану все ще є нереалістичним, особливо проти кількості ухвалених законів за той самий період.

Виконання завдання за ПЗР не завжди означає ухвалення вже зареєстрованого старого законопроекту. Частина завдань передбачає внесення і реєстрацію нового законопроекту. План передбачає необхідність внесення законопроектів на виконання 279 завдань (58% від загальної кількості), ще 202 завдання (42%) уже містять номери законопроектів, які необхідно ухвалити. ПЗР є урядоцентричним, оскільки покладає на Уряд обов'язок зареєструвати нові законопроекти на виконання 213 завдань.

Основні показники виконання ПЗР на 2024 рік:



Парламент повністю виконав 60 завдань, що становить лише 12% від загальної кількості завдань, ще 128 завдань були виконані лише частково (27%). Отже, ПЗР на 2024 рік був виконаний лише на 39%. Якщо взяти до уваги всі показники ПЗР: вчасність внесення нових законопроектів, дотримання строків розгляду законопроекту тощо, то лише 11 завдань можна визначити як такі, що повністю відповідають Плану. У першому євроінтеграційному розділі виконано лише 19 завдань (20% від кількості завдань у розділі).

На виконання 60 завдань Рада протягом січня 2024 — січня 2025 року ухвалила 60 законів, тоді як загалом за цей період було ухвалено 236 законів. Тобто лише кожен четвертий законопроект був спрямований на виконання завдань ПЗР на 2024 рік. Із 60 ухвалених законів

17 є євроінтеграційними. Здебільшого ініціаторами законів, зокрема євроінтеграційних, були народні депутати.

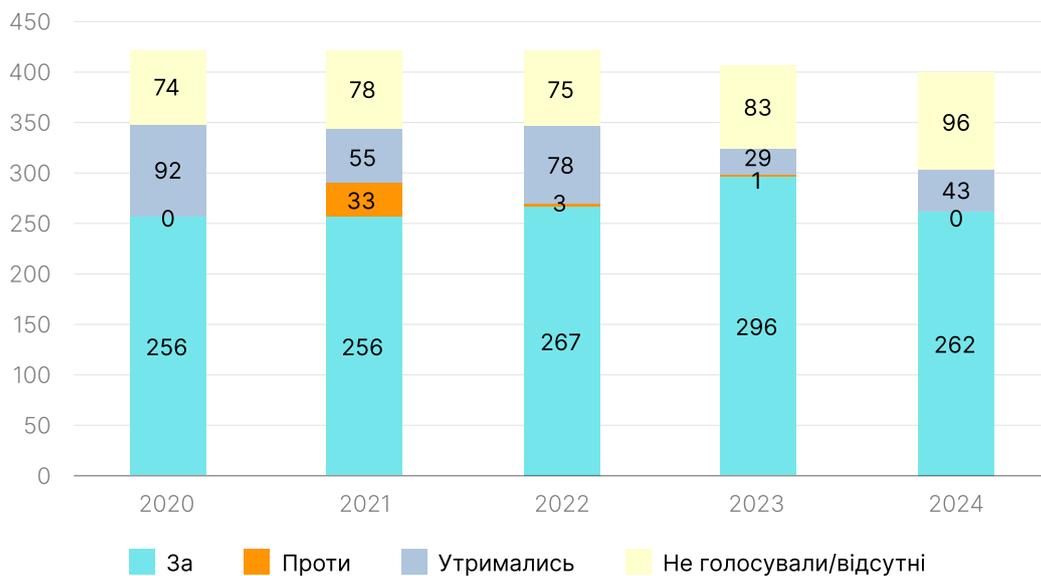
Невиконаними є 293 завдання, що становить 61% від усієї кількості завдань. Найбільше завдань у ПЗР на 2024 рік передбачено для комітету з питань правоохоронної діяльності (64 завдання). П'ять комітетів, які мають найбільшу кількість завдань, відповідальні за виконання половини всіх завдань Плану. Комітет з питань фінансів має 18 виконаних завдань, найбільше серед усіх комітетів. Найбільше невиконаних завдань — 40 завдань — має комітет з питань екологічної політики. Комітет з питань Регламенту є єдиним комітетом, який не має жодного виконаного чи частково виконаного завдання.

Процес підготовки Плану законопроектної роботи, його наповненість, а також підхід комітетів до формування пропозицій до Плану вимагає суттєвого перегляду, аби насправді забезпечити можливість Верховної Ради та комітетів його виконувати. Оптимальним є зменшення кількості завдань, яке відповідає реальним спроможностям Верховної Ради ухвалювати закони, а комітетів — готувати законопроекти до розгляду. Налагодження потребує також комунікація з Урядом, особливо щодо розв'язання проблеми невнесення нових законопроектів, оскільки це є однією з причин, що посприяла високому показнику невиконання Плану.

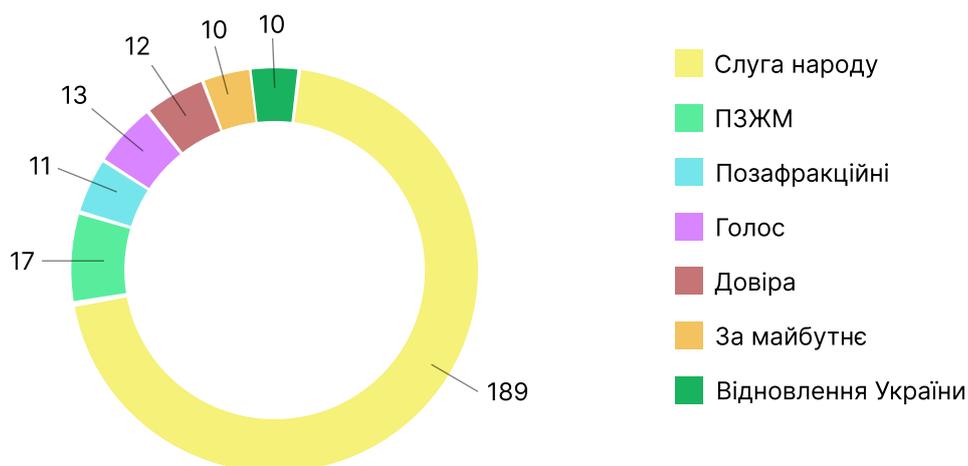
Вчасність ухвалення Плану законопроектної роботи

Регламент ВРУ передбачає, що Парламент затверджує План законопроектної роботи щорічно на початку чергової сесії, яка починається першого вівторка лютого. У 2024 році ПЗР був ухвалений вчасно, 6 лютого, після відкриття чергової 11-ї сесії Верховної Ради IX скликання. «За» проголосували 262 обранці із шести депутатських фракцій та груп, а також позафракційні народні депутати.

Результати голосування за ПЗР



Кількість голосів «за» за фракціями/групами



Депутатські фракції «Батьківщина» та «Європейська солідарність» не дали жодного голосу¹ на підтримку ПЗР на 2024 рік.

Структура та кількість завдань ПЗР на 2024 рік

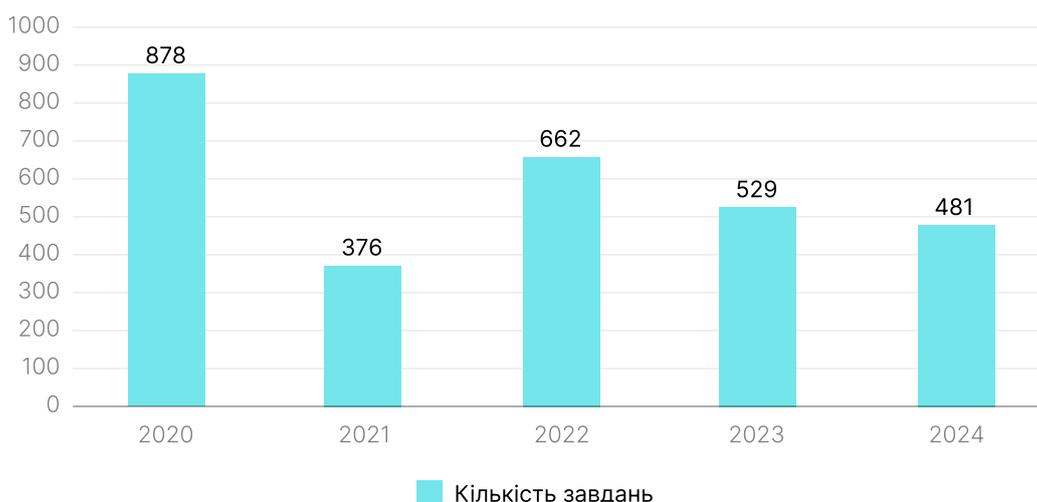
ПЗР на 2024 рік складається з двох розділів: перший містить перелік питань, що потребують законодавчого регулювання, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, другий — інші питання, що потребують законодавчого регулювання. Розділи розбиті на підрозділи, теми яких відповідають назвам комітетів (наприклад, антикорупційна політика чи фінанси, податкова та митна політика тощо).

Структура ПЗР попередніх років була іншою. У 2020 році перший ухвалений ПЗР мав два розділи (основна та додаткова частина), а розподілу за темами чи комітетами не було. ПЗР на 2021 рік був поділений на 20 тематичних розділів, які своєю чергою були поділені на підрозділи, а за виконання завдань у межах одного розділу чи підрозділу були відповідальними декілька різних комітетів.

ПЗР на 2022 рік містить 12 тематичних розділів, однак, як і у ПЗР на 2021 рік, у межах одного розділу було визначено декілька головних комітетів. ПЗР на 2023 рік, на відміну від ПЗР на 2024 рік, не має окремої євроінтеграційної частини, але також розділений на тематичні підрозділи. Відтак можна говорити про досягнення певного стандарту викладення завдань Плану та його структурних частин.

ПЗР на 2024 рік має 481 завдання, з них 95 завдань — у першій євроінтеграційній частині.

Кількість завдань у ПЗР



¹ Члени депутатської фракції «Європейська солідарність» також жодного разу не голосували «за» ПЗР за попередні роки. До свого розпуску парламентська фракція «ОПЗЖ» також не голосувала «за» ПЗР у 2020–2022 роках.

У попередні роки кількість завдань була набагато більшою. Наприклад, План на 2020 рік, затверджений уперше після внесення відповідних змін до Регламенту Верховної Ради, містив рекордні 878 завдань, а найменше містив ПЗР на 2021 рік — 376 завдань.

У 2022 році кількість завдань у Плані досягла 662. Попри те, що наступними роками спостерігається тенденція до зменшення кількості завдань у ПЗР, їхня кількість усе ще становить декілька сотень. **У порівнянні між спроможністю Верховної Ради ухвалювати закони та кількістю завдань у ПЗР стає очевидною нереалістичність таких Планів.**



Наприклад, за період 2020 року Верховна Рада ухвалила 221 законопроект, що майже вчетверо менше, ніж передбачено Планом. У 2023 році кількість ухвалених законопроектів була вдвічі меншою, ніж кількість завдань². За січень 2024 — січень 2025 року Верховна Рада ухвалила 236 законів (ПЗР містить 481 завдання), тобто **навіть якби кожен ухвалений закон був спрямований на виконання Плану (що не так), то частка виконання Плану однаково не досягла б і половини.**

Внесення законопроектів

Виконання завдання ПЗР не завжди означає ухвалення вже зареєстрованого старого законопроекту. Частина завдань передбачає внесення і реєстрацію нового законопроекту, наприклад, коли комітет вважає, що певне питання потребує врегулювання. До прикладу, комітет з питань національної безпеки вважає за необхідне розробити проект закону про розвиток оборонно-промислового комплексу³. У такому разі замість номера та дати реєстрації законопроекту зазначено строк подання нового законопроекту до ВРУ, наприклад,

² За загальним правилом ухвалення одного законопроекту означає виконання одного завдання. Однак, навіть з огляду на ймовірність того, що на виконання декількох завдань було ухвалено один закон, їхня кількість усе ще зовелика для того, аби ПЗР відповідав реальним спроможностям Верховної Ради.

³ Пункт 193 Розділу II Плану законопроектної роботи на 2024 рік.

грудень чи червень, а також визначено суб'єкта подання, який повинен зареєструвати новий законопроект.

План передбачає необхідність внесення нових законопроектів на виконання 279 завдань (58% від загальної кількості), ще 202 завдання (42%) уже містять законопроекти, які необхідно ухвалити.

Право законодавчої ініціативи мають лише три суб'єкти: народні депутати, Уряд та Президент — саме щодо них буде обраховуватися частка внесення нових законопроектів.⁴

Кількість завдань, на виконання яких суб'єкт законодавчої ініціативи має внести законопроект



План однозначно можна назвати урядоцентричним, оскільки він покладає на Уряд обов'язок внесення законопроектів на виконання 213 завдань (майже 45% від кількості всіх завдань). КМУ зареєстрував законопроекти лише на виконання третини завдань. Саме невнесення Урядом нових законопроектів посприяло високому показнику невиконання ПЗР.

Народні депутати повинні подати законодавчі ініціативи щодо 56 завдань⁵, а зареєструвати нові законопроекти на виконання власних 22 завдань. Однак частими є випадки, коли народні депутати реєструють законопроекти щодо завдань, у яких Планом передбачений інший суб'єкт законодавчої ініціативи, або реєструють альтернативні та доопрацьовані законопроекти. Загалом у межах завдань ПЗР народні депутати внесли 73 законопроекти.

Щодо Президента, то він відповідальний за внесення законопроектів лише для виконання 10 завдань, з них він вніс п'ять законопроектів, які здебільшого стосуються зовнішніх відносин, як-от ратифікація міжнародних угод.

⁴ Два завдання (п.п. 372, 375 Розділу II) не мали визначеного Конституцією суб'єкта законодавчої ініціативи.

⁵ Два завдання визначали відповідальними за внесення як народних депутатів, так і Уряд, а тому були зараховані до обох суб'єктів.

Деякі питання внесення нових законопроектів

Є випадки, коли на дату ухвалення ПЗР уже зареєстрований законопроект, спрямований на виконання завдання, однак у ПЗР міститься інформація про необхідність внесення нового законопроекту. Із 28 таких випадків 22 випадки можна пояснити часом підготовки та ухвалення Плану, якщо законопроекти були зареєстровані в грудні 2023 чи січні 2024 року. Комітети подають пропозиції до ПЗР у грудні, а тому, скажімо, пропозиції, подані в першій половині грудня, уже не будуть враховувати законопроекти, зареєстровані в другій половині грудня чи в січні, хоча вони й можуть бути спрямовані на виконання завдань, визначених у Плані.

Для 25 завдань План визначає строк внесення нового законопроекту в січні, що є дивним, оскільки власне План Верховна Рада ухвалює лише в лютому. Тобто суб'єкт законодавчої ініціативи повинен у межах Плану зареєструвати законопроект «наперед», у січні 2024 року.

Іншою крайністю є встановлення строку внесення нових законопроектів у грудні 2024 року — таких 27 завдань. Оскільки середній час ухвалення законопроектів від реєстрації до ухвалення становить 211 днів для 11-ї сесії та 254 днів для 12-ї сесії⁶, рішення про реєстрацію законопроектів у грудні з подальшим їх розглядом є, як мінімум, недалекоглядним. **Верховна Рада в межах виконання ПЗР не ухвалила жодного законопроекту, зареєстрованого в грудні 2024 року.**

Подібні положення в ПЗР дають підстави зробити висновок, що комітети, які подають пропозиції до нього, та народні депутати сприймають План радше як формальність, ніж реальний інструмент планування законотворчої діяльності.

Стан виконання завдань

Виконані завдання

Парламент повністю виконав 60 завдань, що становить лише 12% від загальної кількості завдань, ще 128 завдань були частково виконані (27%). Отже, ПЗР на 2024 рік був виконаний трохи більш ніж на третину — 39%.

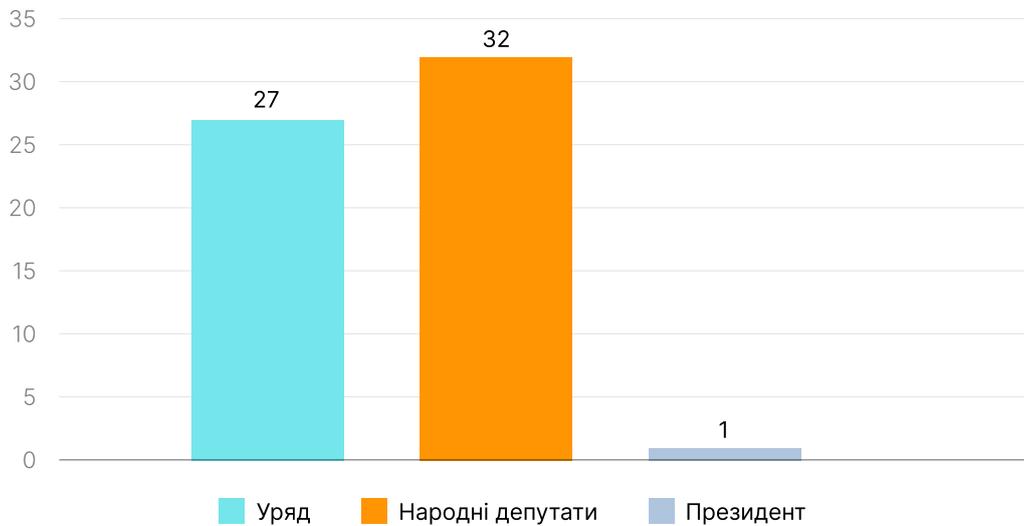
У першому євроінтеграційному розділі виконано 19 завдань (20% від кількості завдань у розділі), а ще 20 завдань (21%) виконано частково. Другий розділ має 41 виконане завдання (11% від кількості завдань у розділі), ще 108 завдань виконано частково (22%).

На виконання 60 завдань Рада протягом січня 2024 — січня 2025 року ухвалила 60 законів⁷, тоді як загалом за цей період було ухвалено 236 законів. Тобто **лише кожен четвертий законопроект був спрямований на виконання завдань ПЗР на 2024 рік.**

⁶ 11-та сесія Верховної Ради тривала з 06.02.2024 до 03.09.2024, 12-та сесія тривала з 03.09.2024 до 04.02.2025.

⁷ Не завжди виконання одного завдання означає ухвалення одного закону. Виконання одного завдання може потребувати ухвалення декількох законів або навпаки — іноді ухвалення одного закону може означати виконання декількох завдань.

Ініціатори законопроектів



Здебільшого ухвалені законопроекти ініціювали народні депутати (53%), трохи менше зареєстрував Уряд (45%). Єдиний ухвалений законопроект, який зареєстрував Президент (2%), стосувався ратифікації Угоди про участь України в програмі Європейського Союзу щодо боротьби із шахрайством.⁸

Із 60 ухвалених законів 17 є євроінтеграційними⁹ (28% від загальної кількості ухвалених законів). Ініціаторами 11 євроінтеграційних законів є народні депутати, ще шість законопроектів зареєстрував Уряд. Усього ВРУ за період моніторингу виконання ПЗР на 2024 рік ухвалила 28 євроінтеграційних законів, тобто майже дві третини (61%) євроінтеграційних законів було включено до ПЗР.

Найдовше на своє ухвалення чекав законопроект № 3356-д¹⁰, зареєстрований у листопаді 2020 року: від моменту реєстрації до ухвалення його в цілому пройшло 1 307 днів. Найшвидше законодавчий процес пройшов законопроект № 12232¹¹: від реєстрації до ухвалення пройшло лише 11 днів.

Перелік п'яти законопроектів, які мають найменший та найбільший час від реєстрації до ухвалення — у [Додатку 1](#).

⁸ [Проект Закону про ратифікацію Угоди між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, про участь України в програмі Союзу щодо боротьби із шахрайством № 0281 від 21.06.2024.](#)

⁹ Тобто мали відповідну позначку на сайті.

¹⁰ [Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язковості використання рідкого біопалива \(біокомпонентів\) у галузі транспорту № 3356-д від 05.11.2020.](#)

¹¹ [Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо здійснення правочинів з умовними зобов'язаннями № 12232 від 22.11.2024.](#)

Невиконані завдання

Невиконаними є 293 завдання, що становить 61% від усієї кількості завдань.



Можна виділити дві причини, чому певне завдання не було виконане:

1) відповідальний суб'єкт подання не вніс законопроект на виконання завдання;

ПЗР на 2024 рік передбачає внесення нових законопроектів на виконання 279 завдань, з них щодо 213 завдань доручення внести новий законопроект покладається на Уряд. Однак КМУ вніс законопроекти на виконання лише 68 завдань, третину від запланованого (32%). Саме невнесення Урядом нових законопроектів посприяло високому показнику невиконання ПЗР.

Народні депутати мали зареєструвати законопроекти на виконання 56 завдань, однак внесли законопроекти лише щодо 22 (39%). Однак непоодинокими є випадки, коли народні депутати реєструють законопроекти щодо завдань, у яких Планом передбачений інший суб'єкт законодавчої ініціативи, або реєструють альтернативні та доопрацьовані законопроекти. За Президентом залишалася реєстрація 10 законопроектів, з яких внесено лише п'ять (50%).

Загалом через те, що відповідальний суб'єкт законодавчої ініціативи не вніс законопроект, було не виконано 162 завдання — понад третина завдань (34%).

2) Верховна Рада не розглядала у звітному періоді вже зареєстрований законопроект.

Така причина невиконання 117 завдань (24% від загальної кількості), коли законопроект уже зареєстрований, однак із якихось причин комітет чи Парламент не виносить його на розгляд.

Найстарішим невиконаним із цієї причини виявився законопроект № 1193-1¹², зареєстрований народними депутатами ще у вересні 2019 року. Перелік п'яти законопроектів, що зареєстровані та залишаються без розгляду найдовше — у [Додатку 2](#).

¹² Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів № 1193-1 від 20.09.2019.

Ще законопроекти щодо 14 завдань (3%) були відхилені чи зняті з розгляду. Цікавим є один випадок, коли відхилення законопроекту не призвело до невиконання завдання. Законопроект № 6004-д, який мав започаткувати реформу промислового забруднення і був однією з умов отримання фінансування за Ukraine Facility, не набрав необхідної кількості голосів у другому читанні (не вистачило одного голосу). Через це того самого дня народні депутати зареєстрували новий законопроект № 11355, майже ідентичний відхиленому № 6004-д. Згодом Верховна Рада ухвалила новий зареєстрований законопроект — і відповідно виконала завдання.¹³

Строки розгляду

Планом законопроектної роботи визначено, коли те чи інше завдання має бути виконане. За перший квартал (січень–березень) ПЗР передбачає виконання 83 завдань (17% від загальної кількості), за другий — 140 (26%). За третій квартал Верховна Рада має виконати 86 завдань (18%), однак найбільша кількість завдань — 172 (36%) — залишилася на четвертий квартал. Частково такі строки розгляду законопроектів відображають особливості роботи ВРУ, адже менше навантаження розподілено на квартали, у яких Верховна Рада «йде на канікули»¹⁴.

Строки виконання завдань



Найбільше завдань — третина — було виконано протягом IV кварталу. Співвідношення кількості виконаних завдань до запланованих вкотре демонструє реальні спроможності Верховної Ради реалізовувати План. Ще чотири завдання, тобто ухвалення відповідного

¹³ Пункт 20 Розділу I Плану законопроектної роботи на 2024 рік.

¹⁴ Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії.

законопроекту, були виконані в січні 2025 року, а одне завдання було виконане набагато раніше — у липні 2023 року, ще до ухвалення Плану.¹⁵

Встановлені Планом строки розгляду після аналізу його виконання здаються лише умовностями: із 60 виконаних завдань лише 17 були виконані в передбачені Планом строки, ще 34 закони були ухвалені пізніше, ніж заплановано.

Найбільше запізнилися з ухваленням законопроекту № 10017¹⁶: законопроект, який передбачалося ухвалити ще в першому кварталі, став законом лише через 262 дні, у грудні. Найменше запізнилися з ухваленням законопроекту № 11159¹⁷, він став законом лише через вісім днів після запланованого у IV кварталі, хоча й був ухвалений уже в січні 2025 року. У середньому законопроекти ухвалювалися із запізненням у 103 дні.

Перелік п'яти законопроектів, які мають найбільший час від запланованого строку розгляду до часу ухвалення — у [Додатку 3](#).

Дев'ять законів мають зворотну ситуацію — вони ухвалені раніше, ніж планувалося. Найраніше ухвалили законопроект № 10337¹⁸: врегулювати питання лобювання Верховна Рада за Планом мала лише у IV кварталі, однак закон був ухвалений у лютому 2024 року, на 221 день раніше.

Стан виконання ПЗР комітетами

Моніторинг передбачає аналіз виконання Плану комітетами, адже саме вони надають пропозиції до формування Плану законопроектної роботи, а також як головні комітети розглядають законопроекти, зареєстровані на виконання ПЗР.¹⁹

У середньому один комітет відповідальний за виконання 22 завдань, а медіаною є 16 завдань. Це означає, що половина комітетів є відповідальними за менш ніж 16 завдань, а половина — за більш ніж 16 завдань.

¹⁵ Пункт 72 Розділу I передбачає ухвалення законопроекту № 3716, що зареєстрований у червні 2020 року та прийнятий за основу ще в лютому 2021 року (Головний комітет — комітет з питань транспорту та інфраструктури). Однак у липні 2023 року був ухвалений законопроект № 8185 (Головний комітет — комітет з питань правоохоронної політики), який фактично дублює положення законопроекту № 3716.

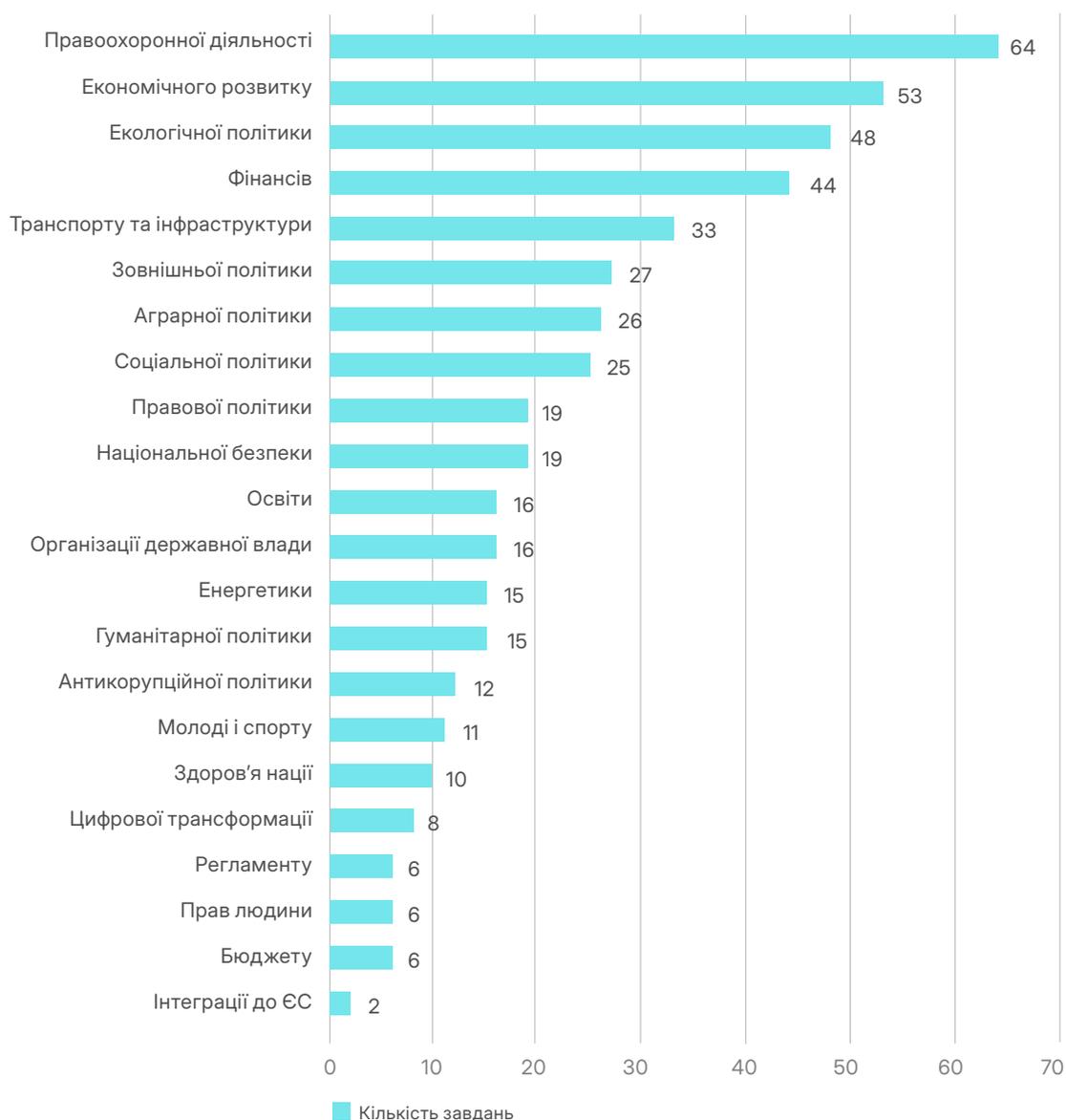
¹⁶ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування № 10017 від 06.09.2023.

¹⁷ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку волонтерства серед здобувачів освіти № 11159 від 09.04.2024.

¹⁸ Проект Закону про добровільне лобювання № 10337 від 13.12.2023.

¹⁹ Кількість завдань комітету рахується за наслідками виконання ПЗР, а не на момент його ухвалення, оскільки певна кількість законопроектів, які розглядає Верховна Рада в межах виконання завдань ПЗР, після реєстрації може мати інший головний комітет, ніж той, який був зазначений у ПЗР початково. Наприклад, п. 317 Розділу II ПЗР на 2024 рік передбачає, що Головним комітетом буде комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, однак після реєстрації законопроекту (№ 11159 від 09.04.2024) головним комітетом було визначено комітет з питань освіти, науки та інновацій. Отже, виконання цього пункту ПЗР зарахується до комітету з питань освіти, науки та інновацій.

Кількість завдань за комітетами

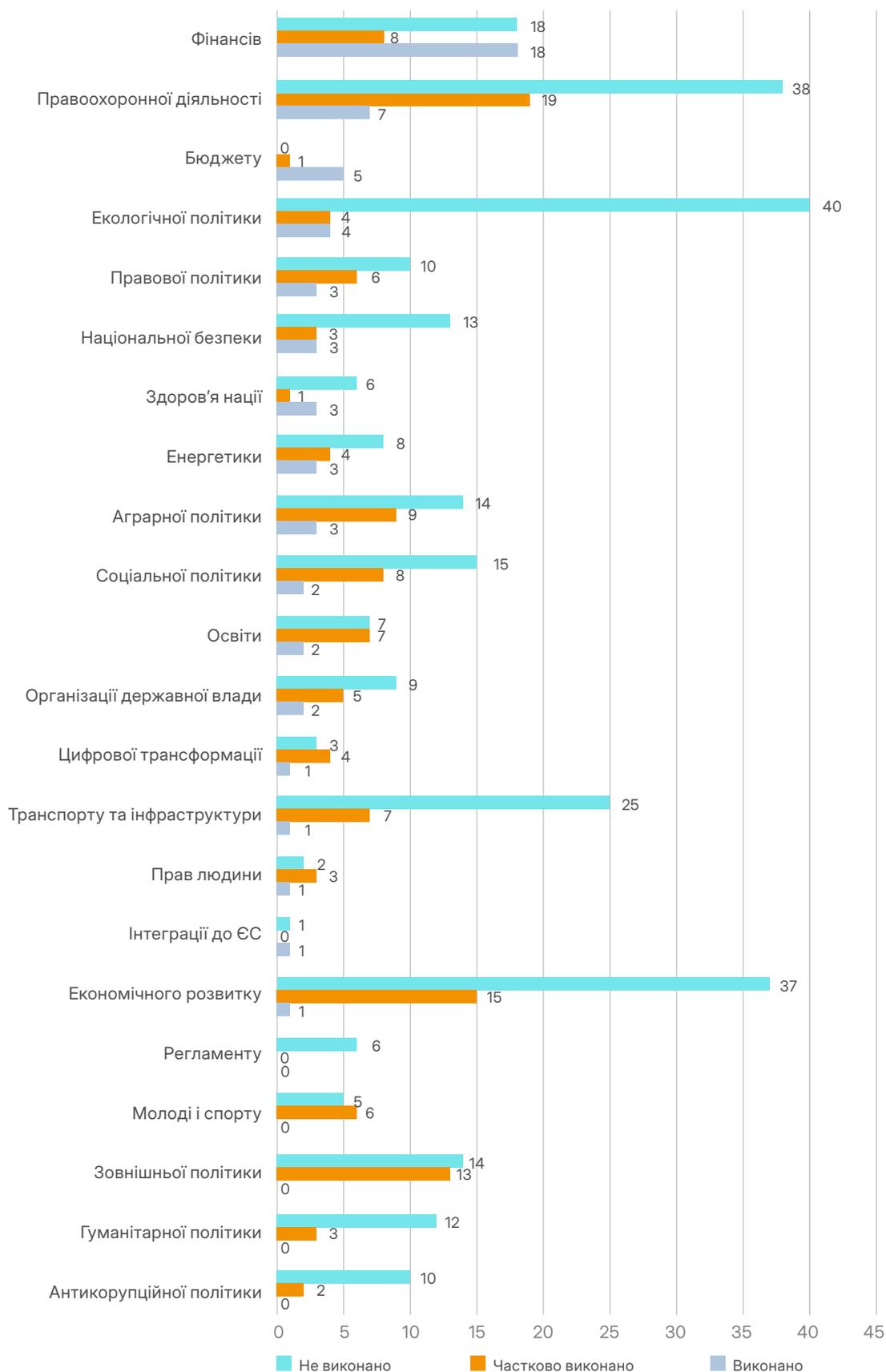


Найбільше завдань у ПЗР на 2024 рік передбачено для комітету з питань правоохоронної діяльності (64 завдання). Ще понад 40 завдань мають три комітети: комітет з питань економічного розвитку (53 завдання), комітет з питань екологічної політики (48 завдань) і комітет з питань фінансів (44 завдання). Ці чотири комітети разом із комітетом з транспорту та інфраструктури відповідальні за виконання половини завдань Плану на 2024 рік.

П'ять комітетів є головними щодо виконання менш як 10 завдань. Це комітет з питань цифрової трансформації (вісім завдань), комітет з питань Регламенту, комітет з питань прав людини та комітет з питань бюджету (по шість завдань) і комітет з питань інтеграції до ЄС (два завдання).

Виконані/невиконані завдання

Стан виконання завдань за комітетами



Комітет з питань фінансів має 18 виконаних завдань, найбільше серед усіх комітетів. Усі інші мають менш як 10 виконаних завдань. П'ять комітетів не мають жодного виконаного завдання. Це комітет з питань Регламенту, комітет з питань молоді та спорту, комітет з питань антикорупційної політики, комітет з питань гуманітарної політики та комітет з питань зовнішньої політики.

Однак у відсотковому співвідношенні виконаних завдань до загальної їхньої кількості лідерами з виконання завдань є інші комітети. Комітет з питань фінансів із 18 виконаними завданнями (41%) є лише третім найефективнішим комітетом. 83% виконаних завдань має комітет з питань бюджету, а комітет з питань інтеграції до ЄС має показник у 50% виконання. Водночас такі високі показники досягаються через невелику кількість завдань. Наприклад, комітет з питань бюджету має всього шість завдань, а комітет з питань євроінтеграції — взагалі лише два завдання.

З іншого боку, невелика кількість завдань необов'язково забезпечує їх подальше виконання. Комітет з питань Регламенту та комітет з питань цифрової трансформації теж мають невелику кількість завдань — шість та вісім відповідно, однак це не посприяло вищій частці виконання Плану. Так, комітет з питань Регламенту взагалі не має виконаних завдань, а в комітеті з питань цифрової трансформації виконання становить 13% (виконаним є лише одне завдання).

Найбільше невиконаних завдань має комітет з питань екологічної політики — 40 невиконаних завдань. Трохи менше мають комітет з питань правоохоронної діяльності (38 невиконаних завдань) та комітет з питань економічного розвитку (37 невиконаних завдань). Половина комітетів має 10 і менше невиконаних завдань. Частково це може бути зумовлено кількістю завдань, передбаченими за цими комітетами. Найбільше невиконаних завдань мають комітети, які загалом мають найбільшу кількість передбачених за ними завдань.

Комітет з питань Регламенту також не має жодного частково виконаного завдання, що робить його єдиним комітетом, який має 100% невиконання всіх завдань. А єдиним комітетом, який не має невиконаних завдань, є комітет з питань бюджету. Ще п'ять комітетів мають менш як половину невиконаних завдань у відсотковому співвідношенні. Це комітет з питань прав людини (33%, або два невиконані завдання), комітет з питань цифрової трансформації (38%, або три невиконані завдання), комітет з питань фінансів (41%, або 18 невиконаних завдань), комітет з питань освіти (44%, або сім невиконаних завдань) та комітет з питань молоді та спорту (45%, або п'ять невиконаних завдань). Усі інші 16 комітетів не виконали більш ніж половину від запланованого в ПЗР.

Навантаження на народних депутатів

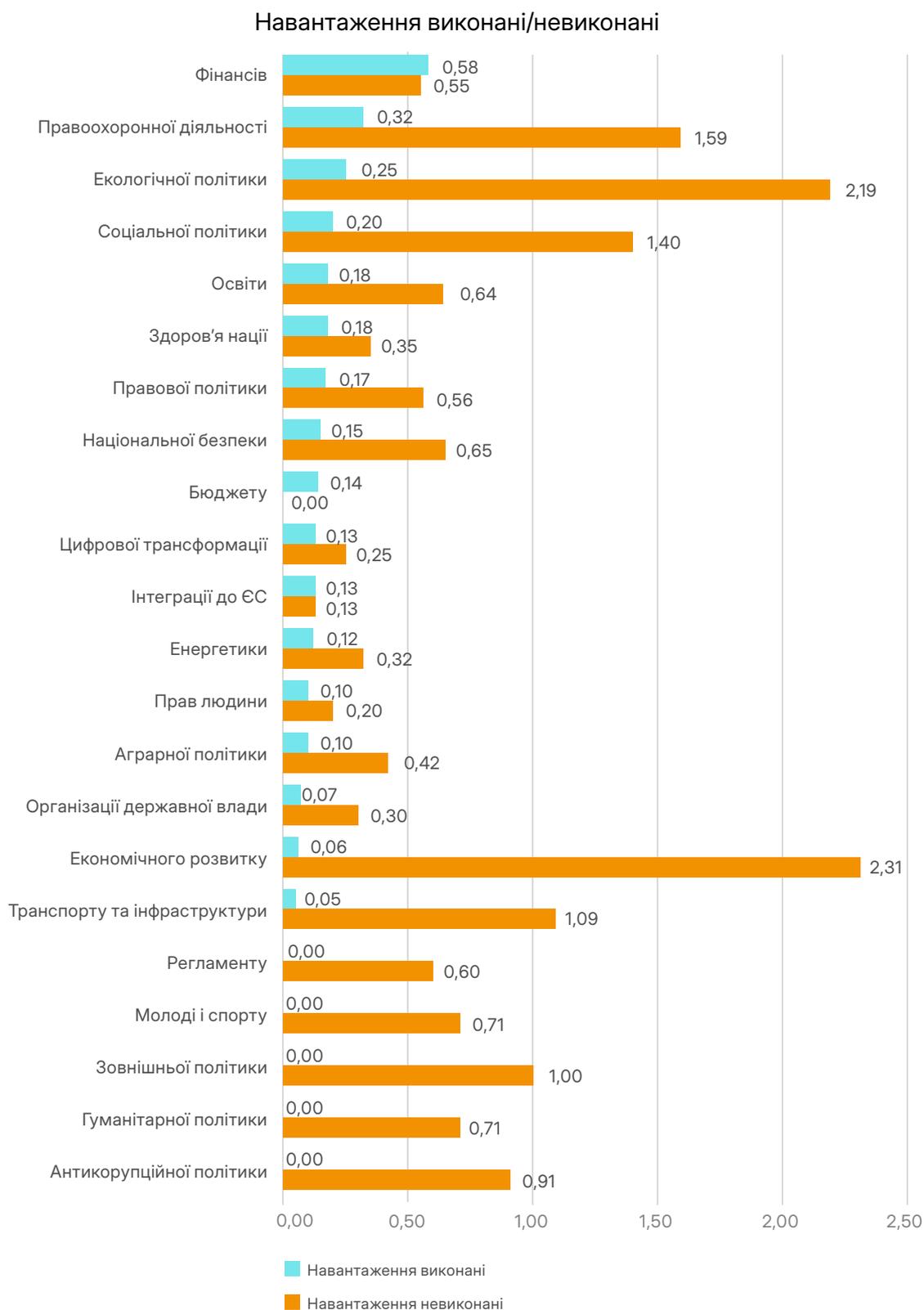
Розрахунок кількості завдань та виконаних завдань на комітет допоможе визначити навантаження на одного народного депутата-члена комітету.

Навантаження на одного члена комітету



Найбільше навантаження в контексті ПЗР мають депутати-члени комітету з питань економічного розвитку — 3,31 завдання на одного члена комітету. Ще велике навантаження (понад два завдання) мають члени трьох комітетів: комітету з питань екологічної політики (3,00 завдання), комітету з питань правоохоронної діяльності (2,91) та комітету з питань соціальної політики (2,50). Незначне навантаження (менш як 0,5 завдання) мають члени комітету з питань бюджету (0,16) та комітету з питань інтеграції до ЄС (0,25). Таке низьке навантаження можна пояснити малою кількістю завдань та великою кількістю членів комітету.

Навантаження на членів комітету щодо виконаних та невиконаних завдань



Усі комітети мають навантаження виконаних завдань на одного депутата менше одиниці. Найбільший показник — 0,58 виконаного завдання на одного народного депутата — у комітету з питань фінансів, що досягається завдяки великій кількості виконаних завдань.

Найбільше невиконаних завдань на одного депутата має комітет з питань економічного розвитку — 2,31 завдання, трохи менше — 2,19 завдання — має комітет з питань екологічної політики. Понад одне невиконане завдання на члена комітету мають ще чотири комітети: комітет з питань правоохоронної діяльності (1,59), комітет з соціальної політики (1,40), комітет з питань транспорту та інфраструктури (1,09) та комітет з питань зовнішньої політики (1,00).

Висновок

Аналіз моніторингу виконання Плану законопроектної роботи на 2024 рік дає підстави вважати, що Верховна Рада не керується ним у своїй роботі. Якщо взяти до уваги всі показники ПЗР: вчасність внесення нових законопроектів, дотримання строків розгляду законопроекту тощо, то лише 11 завдань можна визначити як такі, що повністю відповідають Плану. Окрім того, Регламент ВРУ не зобов'язує комітети публікувати звіти про виконання Плану²⁰, а тим паче аналізувати стан його виконання, а обіцяний інструмент відстеження законопроектів, включених до ПЗР²¹, так і не був розроблений.

Процес підготовки Плану законопроектної роботи, його наповненість, а також підхід комітетів до формування пропозицій до Плану вимагає суттєвого перегляду, аби насправді забезпечити спроможність Верховної Ради та комітетів його виконувати.

Насамперед варто переглянути кількість завдань у Плані законопроектної роботи, яка б відповідала реальним можливостям Верховної Ради ухвалювати законопроекти. Очевидно, Плани на декілька сотень завдань і законопроектів не враховують об'єктивну реальність і показники роботи Верховної Ради: кількість ухвалених законів, середній час розгляду законопроектів, активність комітетів у підготовці висновків до законопроектів тощо.

Комітети мають переглянути підходи до надання пропозицій до Плану законопроектної роботи. Найбільше невиконаних завдань мають комітети з найбільшою кількістю передбачених за ними завдань. Окрім того, у звітах комітетів є випадки, коли стан виконання одного й того ж завдання два комітети оцінюють по-різному, що знов-таки свідчить про різну практику в парламентських комітетах.

Налагодження потребує також комунікація з Урядом, особливо щодо внесення нових законопроектів.

Регламент Верховної Ради передбачає, що комітети подають пропозиції до Плану законопроектної роботи з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законопроектної роботи Кабінету Міністрів України. Однак положення про орієнтовний план були виключені з Регламенту Кабінету Міністрів через декілька днів після ухвалення закону, який впровадив План законопроектної роботи, а Програми діяльності останніх двох Урядів так і не були схвалені.

На практиці для формування пропозицій до ПЗР проводяться консультації між міністрами та комітетами ВРУ, під час яких визначаються питання, які потребують законодавчого врегулювання протягом наступного року, та розподіляються завдання щодо підготовки законопроектів між міністерствами та комітетами. Усі пропозиції міністерств та комітетів ВРУ узгоджуються на засіданні профільних комітетів²². Тобто потреба реєстрації нових законопроектів не є несподіванкою для Уряду.

²⁰ Звіт про виконання ПЗР на 2024 рік опублікував, наприклад, Комітет з питань правової політики, однак Регламент не зобов'язує комітети публікувати такі звіти.

²¹ У Верховній Раді України вдосконалюють планування законопроектної роботи // РАДА. Верховна Рада України ONLINE : Офіційний вебпортал парламенту України. 28.05.2020.

²² Законотворчий процес в оборонній сфері: ЛЗІ підготувала дослідження // ЛЗІ. 13.08.2025.

Поки що ПЗР як документ, який мав би забезпечувати плановий законодавчий процес, грає лише номінальну роль у ньому, не в останню чергу через недостатній рівень координації між суб'єктами законодавчої ініціативи та слабкий парламентський контроль.

Додатки

Додаток 1

Перелік п'яти законопроектів, що мають найдовший час від реєстрації до ухвалення

Головний комітет	Назва законопроекту	Чи є законопроект євроінтеграційним ²³	Кількість днів від реєстрації до ухвалення
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язковості використання рідкого біопалива (біокомпонентів) у галузі транспорту № 3356-д від 05.11.2020	Так	1 307
Комітет з питань правової політики	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	Ні	1 259
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	Проект Закону про рейтингування № 5819 від 22.07.2021	Так	1 155
Комітет з питань екологічної політики та природокористування	Проект Закону про внесення змін до Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року № 6227 від 27.10.2021	Ні	1 148
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» та деяких інших законодавчих актів України щодо регулювання та нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринках № 5865 від 26.08.2021	Так	910

²³ Законопроекти, спрямовані на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Перелік п'яти законопроектів, що мають найменший час від реєстрації до ухвалення

Головний комітет	Назва законопроекту	Чи є законопроект євроінтеграційним	Кількість днів від реєстрації до ухвалення
Комітет з питань бюджету	Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо здійснення правочинів з умовними зобов'язаннями № 12232 від 22.11.2024	Ні	11
Комітет з питань бюджету	Проект Закону про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України № 11396 від 05.07.2024	Ні	13
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення деяких норм у відповідність із Законом України «Про Митний тариф України» та уточнення окремих положень № 10321-1 від 21.12.2023 ²⁴	Ні	26
Комітет з питань екологічної політики та природокористування	Проект Закону про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення № 11355 від 19.06.2024	Так	27
Комітет з питань правоохоронної діяльності	Проект Закону про внесення змін до статті 31 Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку здійснення кримінального провадження № 11130 від 27.03.2024	Ні	28

²⁴ Ще одна особливість цього законопроекту — у тому, що він був ухвалений у січні 2024 року, тобто ще до затвердження ПЗР на 2024 рік.

Додаток 2

Перелік п'яти законопроектів, що зареєстровані та залишаються без розгляду найдовше

Головний комітет	Назва законопроекту	Чи є законопроект євроінтеграційним
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів № 1193-1 від 20.09.2019	Так
Комітет з питань екологічної політики та природоохористування	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України, які стосуються підготовки собак мисливських порід до полювання, а також регулювання чисельності деяких видів диких тварин № 2232 від 04.10.2019	Ні
Комітет з питань екологічної політики та природоохористування	Проект Закону про державний екологічний контроль № 3091 від 19.02.2020	Так
Комітет з питань екологічної політики та природоохористування	Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» № 3751 від 26.02.2020	Ні
Комітет з питань екологічної політики та природоохористування	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері мисливського господарства та полювання та запобігання незаконному полюванню № 3200 від 11.03.2020	Ні

Додаток 3

Перелік п'яти законопроектів, які мають найбільший час від запланованого строку розгляду до часу ухвалення

Головний комітет	Назва законопроекту	Чи є законопроект євроінтеграційним	Кількість днів від запланованого строку розгляду до ухвалення
Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування № 10017 від 06.09.2023	Ні	262
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку здійснення оптової та роздрібною торгівлі транспортними засобами суб'єктами господарювання, які поставлені на облік у Головному сервісному центрі МВС № 9083 від 06.03.2023	Ні	261
Комітет з питань правової політики	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	Ні	235
Комітет з питань правоохоронної діяльності	Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо запровадження відповідальності за порушення вимог щодо утримання та експлуатації об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту № 9362-1 від 23.06.2023	Ні	193

Головний комітет	Назва законопроекту	Чи є законопроект євроінтеграційним	Кількість днів від запланованого строку розгляду до ухвалення
Комітет з питань екологічної політики та природокористування	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення № 9219 від 18.04.2023	Ні	191