

# МОНІТОРИНГ РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ ІХ скликання за 7 сесію (за лютий 2022)

[www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)



Моніторинг здійснювався  
аналітичним відділом  
Лабораторії законодавчих ініціатив:

Володимир Скрипець

Олександр Заславський

2022

# АНОТАЦІЯ

Цей моніторинг роботи Верховної Ради за період 1-23 лютого 2022 року складається з резюме, 6 блоків та додатків. Блоки охоплюють:

- 1 Законотворчу активність: загальна кількість зареєстрованих законопроектів та законів, їх розподіл за ініціаторами та групами підписантів.
- 2 Проходження законопроектів: розподіл законів за читанням прийняття, строки надання висновків головних комітетів, строки від реєстрації до ухвалення закону, зокрема за читаннями та ініціаторами.
- 3 Пленарний час: загальна кількість часу, витраченого на розгляд законопроектів у ВРУ, розподіл часу на розгляд законопроектів відповідно до ініціатора та кількість часу, необхідного для розгляду законопроекту у сесійній залі.
- 4 Комітети: загальна кількість та розподіл за ініціаторами висновків про відхилення, кількість засідань комітетів та їх навантаження відповідно до кількості зареєстрованих законопроектів та наданих висновків на законопроекти.
- 5 Порухення Регламенту: кількість порушень Регламенту щодо законопроектів та пропозицій Президента України.
- 6 Особливості сесії лютого 2022: опис неординарних практик та випадків лютого 2022.

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

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

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

20. Комітет з питань правової політики – у графіках – Правова політика
21. Комітет з питань правоохоронної діяльності – Комітет з правоохоронної діяльності, у графіках – Правоохоронна діяльність
22. Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України – Комітет з питань Регламенту, регламентний комітет, у графіках – Регламент
23. Комітет з питань свободи слова – Комітет зі свободи слова, у графіках – Свобода слова
24. Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів – Комітет з соціальної політики, у графіках – Соціальна політика
25. Комітет з питань транспорту та інфраструктури – Комітет з транспортної політики, у графіках – Транспорт та інфраструктура
26. Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики – у графіках – Фінанси
27. Комітет з питань цифрової трансформації – у графіках – Цифрова трансформація
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, ЄС
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

У липні 2022 року мала б завершитися 7 сесія роботи Верховної Ради, а у серпні Лабораторія законодавчих ініціатив мала б випустити моніторинг роботи за 7 сесію. Однак через повномасштабне вторгнення росії 24 лютого було оголошено воєнний стан, і Верховна Рада перейшла на новий режим роботи. У зв'язку з цим, ми вирішили змінити сталий підхід до підготовки моніторингу – щосесійно. Тут представлено моніторинг роботи Верховної Ради до введення воєнного стану (тобто за період 1-23 лютого 2022 року). Роботу парламенту в нових умовах – під час воєнного стану – ми проаналізуємо окремо.

## РЕЗЮМЕ

У цьому моніторингу йдеться про законодавчу активність Верховної Ради за період з 1 по 23 лютого 2022 року. **Для спрощення, ми будемо називати цей період – лютий 2022.** Через те, що цей моніторинг охоплює лише 23 дні, потрібно окреслити основні принципи інтерпретації отриманих даних. Якщо якісь дані вибиваються із загальної посесійної тенденції, то в більшості випадків це може бути пояснене випадковістю. З великою ймовірністю, якби 7 сесія відбувалася за нормального режиму, то в подальші місяці ця тенденція вирівнялася би. Водночас дані, що підтверджують (продовжують) тенденцію попередніх сесій, скоріше за все дійсно свідчать про продовження такої тенденції.

Протягом лютого 2022 було зареєстровано **82 законопроекти і прийнято 29 законів**. Щодо 2 законопроектів, вєтованих протягом 6 сесії, були підтримані пропозиції Президента.

**Лютий 2022 продовжив тенденцію зі зменшення кількості зареєстрованих законопроектів.** Порівнюючи перші місяці весняних сесій (5-ї та 7-ї), можна помітити зменшення кількості зареєстрованих законопроектів на 50 одиниць. Так само продовжилася тенденція зі збільшення кількості законопроектів з великою кількістю підписантів. Майже дві третини депутатських законопроектів мають 8 або більше підписантів. Це

саме стосується і законів – три чверті всіх ухвалених в цілому законів мають 8 або більше підписантів. Тобто у лютому 2022 реєструвалося менше законопроектів, і вони мали вищий рівень політичного погодження.

Зменшилася частка законопроектів, прийнятих в другому читанні та в цілому, в порівнянні з 5-6 сесіями. **Половина законопроектів приймалася в першому читанні та в цілому, а половина в другому та в цілому.** Цей показник повернувся на рівень 3-4 сесій. Це можна пояснити як випадковістю (обмеженим періодом моніторингу), так і специфікою законопроектів, що готувалися та приймалися у прискореному режимі, **адже щонайменше 2 з них стосувались підготовки до повномасштабного вторгнення.** Майже всі законопроекти, що приймалися в першому читанні та в цілому, – ініційовані народними депутатами. Ініційовані Урядом чи Президентом законопроекти, що приймалися в першому читанні, це виключно ратифікації та міжнародні угоди (якщо не враховувати президентський указ про впровадження надзвичайного стану).

**Час від реєстрації до прийняття законопроектів продовжив помірно зростання.** Він зростає з кожною новою сесією, це відбувається за рахунок розгляду та прийняття законопроектів з попередніх сесій, які не були розглянуті раніше через обмежен-

ня «пропускної здатності» Верховної Ради. Так, час від реєстрації до прийняття в першому читанні та в цілому склав в середньому 133 дні (+31 день, якщо порівнювати з середнім часом 6 сесії), а від реєстрації до прийняття в другому читанні та в цілому в середньому пройшло 302 дні (+2 дні в порівнянні з середнім часом 6 сесії). А між прийняттям в першому читанні та прийняттям в другому читанні та в цілому пройшло в середньому 175 днів (+7 днів в порівнянні з середнім часом 6 сесії).

84,7% пленарного часу, витраченого на розгляд законопроектів, зайняли законопроекти Президента, Уряду чи депутатів від фракції «Слуга народу». Попередні сесії також мали схожу ситуацію.

У контексті пленарного часу **незвичним був формат розгляду ратифікацій та міжнародних угод**. Лише одна ратифікація була розглянута за менш ніж 1 хвилину, у той час як раніше ратифікації та міжнародні угоди розглядалися та голосувалися пакетними голосуваннями (на кожну з них витрачалося декілька десятків секунд). На відміну від такої усталеної картини, протягом лютого 2022 року більшість ратифікацій та угод розглядалися більше 10 хвилин. Це може бути пов'язано з бажанням народних депутатів показати свою патріотичну позицію під час обговорення угод щодо виходу з СНД на тлі загрози повномасштабного вторгнення. Тобто більша кількість депутатів використовували більше часу на свої виступи.

Моніторинг висновків головних комітетів та розписаних на них законопроектів показав, що найбільш завантаженими є Комітет з питань бюджету, Комітет з питань економічного розвитку, Комітет з питань національної безпеки, оборони та

розвідки, Комітет з питань правоохоронної діяльності, Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики.

Позитивною тенденцією, що продовжилася у лютому 2022, було **зменшення частки законів, які приймалися з порушенням Регламенту**. Поряд з цим наявне систематичне порушення строків розгляду пропозицій Президента до вето ваних законопроектів.

Лютий 2022 був останнім місяцем перед повномасштабним вторгненням росії, це відобразилося і на законодавчому процесі. 23 лютого було прийнято одразу два законопроекти, що були зареєстровані в цей же день. Така ситуація є порушенням Регламенту, що створює ризики для легітимності таких законопроектів та закладає підстави для їх оскарження. **Це, у свою чергу, підіймає питання передбачення особливих процедур, які б дозволяли приймати законопроекти без деяких супровідних документів або подавати і ознайомлюватися з такими документами у найкоротші строки (фактично – у лічені години)**.

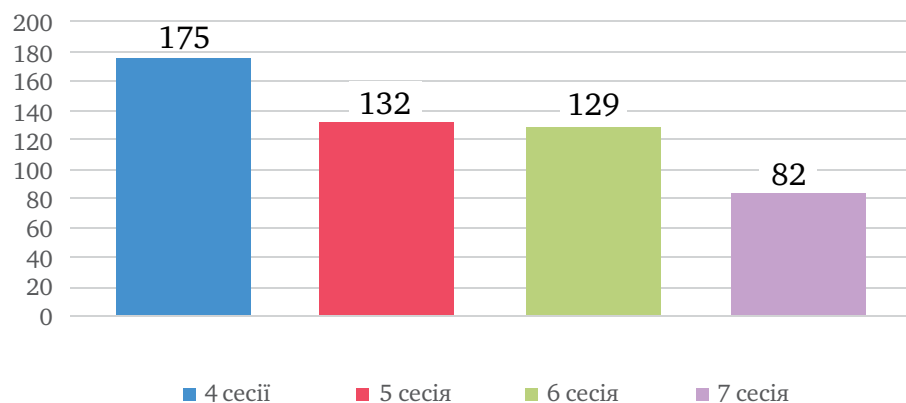
Ще одна особливість лютого 2022 – це велика частка законопроектів «у підвішеному стані». Деякі законопроекти не підписуються ні Президентом, ні іншим (прямо не визначеним Конституцією) суб'єктом. Станом на кінець 6 сесії таких підвищених законопроектів було вже 12. А протягом лютого 2022 було прийнято ще 4 законопроекти (13,8% від всіх прийнятих за цей період), що не були ні підписані, ні вето вани Президентом. 15-денний строк їх підписання припадав на кінець лютого – початок березня. Зрозуміло, що в Президента були інші нагальні справи, спричинені повномасштабним вторгненням росії, однак законопроекти і досі знаходяться в підвішеному стані.

# ЗАКОНОТВОРЧА АКТИВНІСТЬ

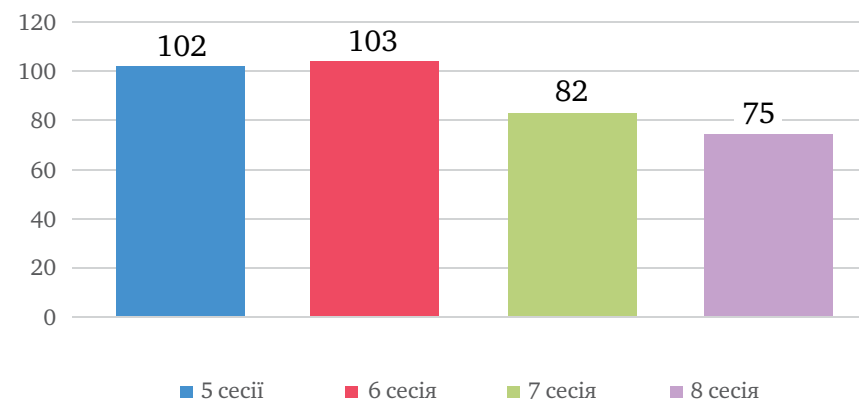
## Зареєстровані законопроекти

Протягом лютого 2022 було зареєстровано 82 законопроекти та 1 пропозиція Президента. Порівнюючи різницю за кількістю зареєстрованих законопроектів протягом осінніх (четвертої та шостої) і весняних (п'ятої та сьомої) сесій, можна помітити схоже зменшення на приблизно 50 законопроектів. Якщо порівнювати такі дані з восьмим скликанням, то зменшення кількості законопроектів за 23 дні аналогічних сесій восьмого скликання складало 28 законопроектів для весняних сесій (і 20 законопроектів для осінніх сесій). Щоправда, за 23 дні аналогічної сесії восьмого скликання було зареєстровано всього 75 законопроектів, що приблизно дорівнює показнику перших 23 днів 7 сесії дев'ятого скликання (82 законопроекти). Порівняння з восьмим скликанням звертає на себе увагу тим, що попередні три аналогічні сесії мали меншу кількість законопроектів (за перші 23 дні відповідних сесій), ніж попередні три сесії для дев'ятого скликання. Таким чином, лютий 2022 став продовженням тенденції зі зменшення кількості зареєстрованих законопроектів. Можна говорити про зменшення законодавчого спау та зменшення навантаження на структурні підрозділи, які відповідають за попереднє опрацювання законопроектів.

Кількість зареєстрованих законопроектів протягом перших 23 днів за сесіями (дев'яте скликання)



Кількість зареєстрованих законопроектів протягом перших 23 днів за сесіями (восьме скликання)





## Зареєстровані законопроекти за ініціаторами

Ініціатор <sup>1</sup>	Кількість зареєстрованих законопроектів (відсоток від загальної кількості законопроектів)
Фракція «Слуга народу»	45 (55%)
Фракція «Голос»	11 (13%)
Фракція «Опозиційна платформа – за життя»	5 (6%)
Фракція «Батьківщина»	5 (6%)
Кабінет Міністрів України	3 (4%)
Позафракційні	5 (4%)
Група «Партія «За майбутнє»	3 (4%)
Президент України	2 (2%)
Фракція «Європейська солідарність»	2 (2%)
Група «Довіра»	1 (1%)

Приналежність законопроекту визначалася за фракційною приналежністю ініціатора. Для депутатів ініціатором вважається перший підписант законопроекту. Цей метод має свої обмеження, однак саме ним користуються, зокрема, і в Апараті ВРУ. До того ж ч. 3 ст. 90 Регламенту прямо визначає ініціатором законопроекту того депутата, чий підпис зазначено першим. Однак, якщо визначати фракційну приналежність законопроекту за фракційною приналежністю найбільшої кількості підписантів законопроекту, тоді фракційна приналежність зміниться лише для 3,8% законопроектів, зареєстрованих протягом лютого 2022<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Для спрощення, тут і далі в подібних таблицях використовується термін «Ініціатор». Це дійсно так, якщо йдеться про уряд та 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.

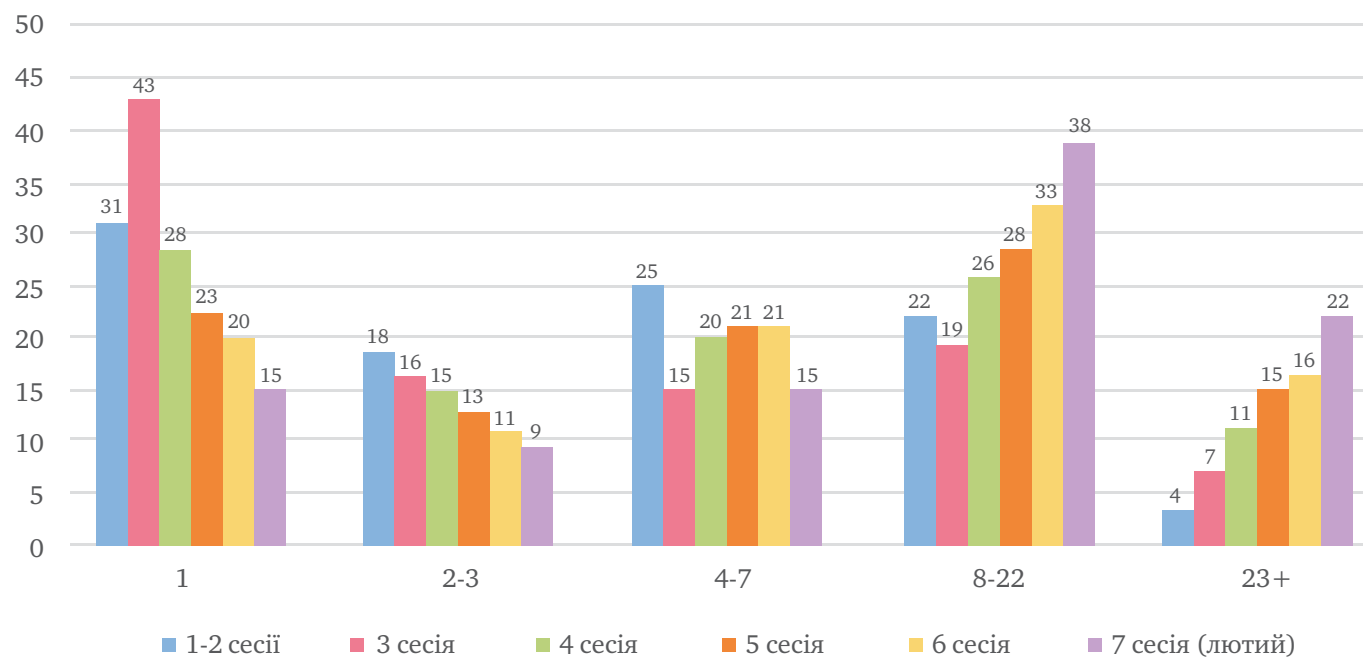
<sup>2</sup> Для 5 сесії цей показник склав 6%, а для шостої – 4,5%.

Дані за лютий 2022 щодо розподілу ініціаторів некоректно порівнювати з даними за інші періоди, чи навіть з відсотковими розподілами інших сесій. Для прикладу Уряд, що подав 3 законопроекти протягом 23 днів у лютому, міг би збільшити свою частку за рахунок законопроектів, поданих у наступні декілька місяців. Хоча навіть ці дані дозволяють говорити про, як мінімум, одну тенденцію - депутати від фракції «Слуга народу» продовжують реєструвати найбільше законопроектів як серед інших суб'єктів, так і серед своїх парламентських колег.

## Зареєстровані законопроекти за групами підписантів

Групи за кількістю підписантів законопроектів – народних депутатів	Кількість законопроектів за лютий 2022, ініційованих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законопроектів)
1	12 (15%)
2-3	7 (9%)
4-7	12 (15%)
8-22	30 (38%)
23+	17 (22%)

## Розподіл законопроектів за кількістю підписантів у %



До цих даних потрібно ставитися теж з певною обережністю, однак тенденція лютого 2022 загалом продовжує тренд попередніх сесій. Цей тренд позитивний – зменшення частки законопроектів з 1 та 2-3 підписантами і збільшення частки законопроектів з великою кількістю (більше 8) підписантів. Найбільшою групою продовжує бути група з кількістю підписантів 8-22, 38% законопроектів має саме таку кількість підписантів. Більша кількість підписантів веде до кращої пропрацьованості законопроектів, зростання рівня консенсусності та є ознакою зменшення законодавчого спау.

Рекорд лютого 2022 – 139 підписантів в одному законопроекті. Досить показово, що ним став законопроект щодо заборони виїзду за кордон деяким категоріям осіб на період воєнного стану<sup>3</sup>. Ним пропонується заборонити на час воєнного стану виїзд за кордон для народних депутатів, міністрів, їх заступників, найвищих державних службовців та керівників підприємств стратегічних підприємств. Попри рекордну кількість підписантів, цей законопроект завис, не дійшовши навіть до стадії розгляду в комітеті.

<sup>3</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виїзду за кордон деяким категоріям осіб на період воєнного стану № 7055 від 15.02.2022. Ініціатор (перший підписант) – Давид Арахамія.

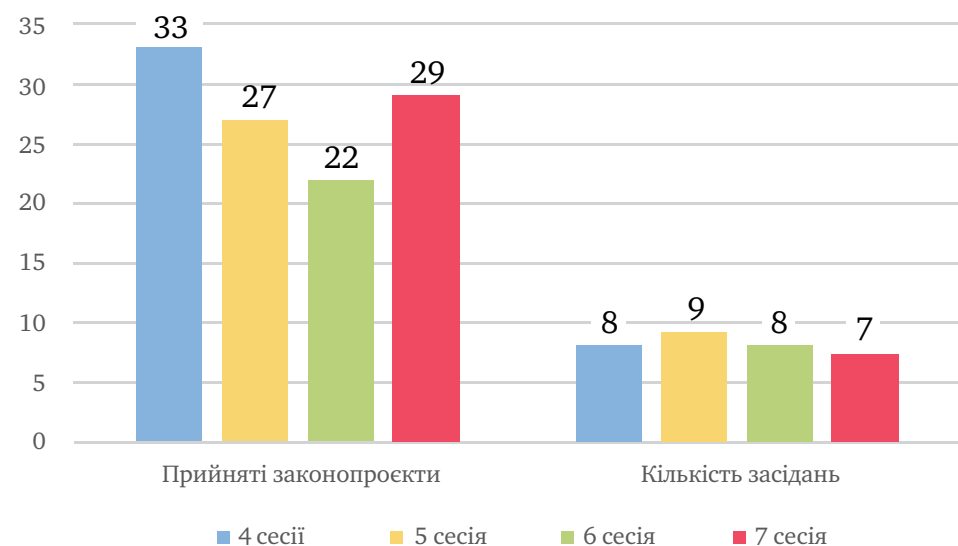
<sup>4</sup> Пропозиції президента виокремлені в окрему групу, тому що під одним реєстраційним номером законопроекту ховається одразу декілька повноцінних процедур. Якщо президент накладає вето на проект закону, прийнятий ВРУ, то цей проект закону потрібно знову опрацьовувати в комітетах, готувати окремі супровідні документи (порівняльні таблиці, експертні висновки тощо), потрібно проводити нове обговорення та голосування за цей законопроект у залі пленарних засідань. Більше того, такий проект закону можна відправити на доопрацювання і запустити ще одне коло підготовки. Тобто після накладення вето, фактично, проводиться ще одна процедура підготовки та розгляду законопроекту. Тому такі законопроекти виділяються в окрему групу.

## Прийняті закони

За лютий 2022 в цілому було прийнято 29 законів за 7 засідань. Кількість прийнятих законів, не надто вибивається зі звичайного ритму роботи Верховної Ради протягом першого місяця з початку сесії. Це лише загальна тенденція, яка не враховує значимість цих законів, їх обсяг, сукупний пленарний час і так далі.

Ще 2 законопроекти були прийняті з пропозиціями Президента<sup>4</sup>. Це законопроекти на які було накладено вето протягом попередньої, 6 сесії.

## Кількість засідань та прийнятих законопроектів за перші 23 дні з початку нової сесії



Хоча до моніторингу потрапило лише 7 засідань Верховної Ради, однак розподіл за трьома основними ініціаторами відображає загальну тенденцію – трохи менше половини від усіх прийнятих законів ініційовані депутатами від фракції «Слуга народу», по 20% ініційовані Президентом та Кабміном. Такий же відсотковий розподіл був характерний для 4 та 5 сесій. Щодо фракцій та груп меншості, то як і протягом минулих сесій, їх представники є ініціаторами всього декількох ухвалених законів – за лютий 2022 було прийнято по 1 закону від депутатів фракції «Батьківщина» та групи «Довіра».

Ініціатор	Кількість законів (відсоток від загальної кількості законів)
Фракція «Слуга народу»	13 (45%)
Кабінет Міністрів України	6 (21%)
Президент України	6 (21%)
Позафракційні	2 (7%)
Група «Довіра»	1 (3%)
Фракція «Батьківщина»	1 (3%)

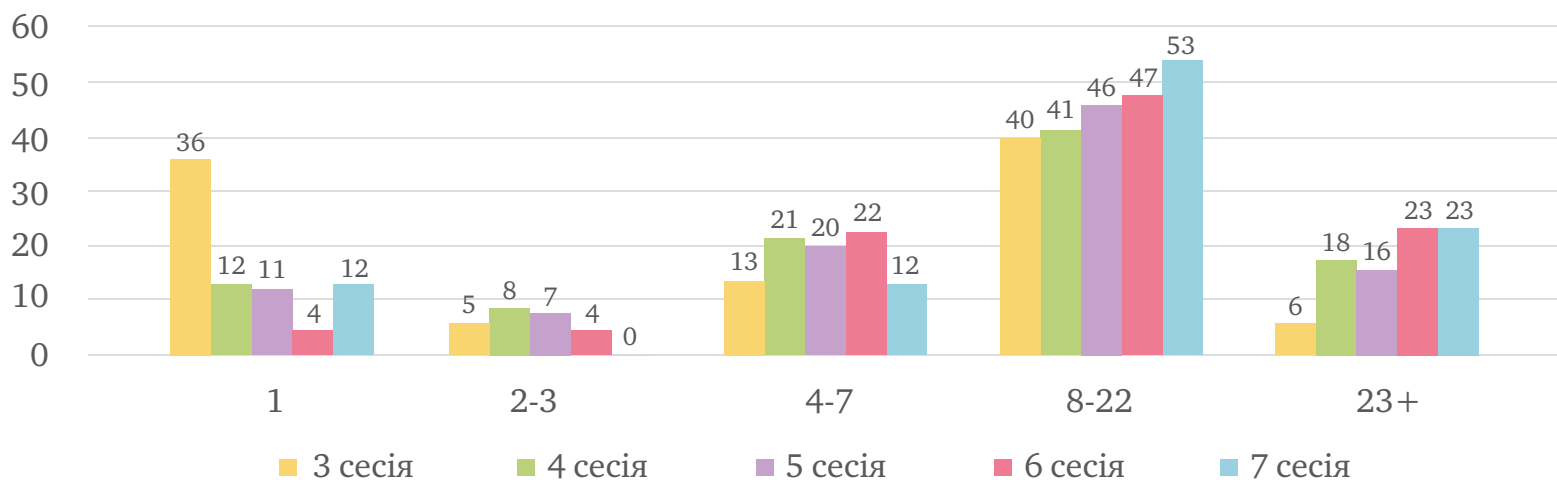
## Прийняті закони за групами підписантів

Хоча період моніторингу обмежений лише 23 днями – загальне правило зберігається: законопроекти, що мають багато підписантів, приймаються значно частіше, ніж законопроекти з малою кількістю підписантів. Законопроекти з 1 підписантом ухвалюються вкрай рідко.

Найбільше підписантів (з ухвалених в цілому за цей період) має Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі тютюнових виробів № 5719 від 01.07.2021. Він має 53 підписанти.

Групи за кількістю підписантів – народних депутатів для прийнятих законів	Кількість ухвалених законів за лютий 2022, поданих депутатами (відсоток від загальної кількості депутатських законів)
1	2 (12%)
2-3	0 (0%)
4-7	2 (12%)
8-22	9 (53%)
23+	4 (23%)

## Розподіл ухвалених законів за кількістю підписантів у відсотках



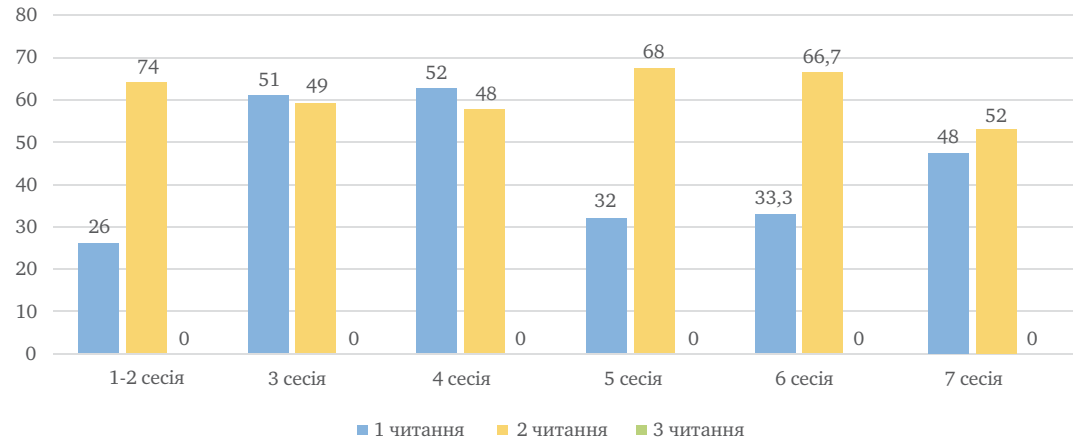
# ПРОХОДЖЕННЯ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

## Кількість законів за читаннями



Ситуація лютого 2022 загалом відтворює розподіл за читаннями, що був наявний протягом третьої та четвертої сесій. Приблизно половина законопроектів приймається в першому читанні та в цілому, а інша половина – у другому та в цілому. Жоден законопроект не пройшов три читання<sup>5</sup>. Звичайно, два читання дозволяють краще підготувати законопроект, виправити недоліки та помилки, наявні при першому читанні. Деяке погіршення співвідношення між першим та другим читаннями можна пояснити як випадковістю (адже йдеться лише про 7 засідань), так і специфікою законопроектів, що готувалися та приймалися у прискореному режимі, адже вони стосувалися підготовки до повномасштабного вторгнення.

## Відсоткове (%) співвідношення законів за читаннями прийняття



<sup>5</sup> Відповідно ч. 1 ст. 102 Регламенту – «Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань». [Детальніше про особливості застосування третього читання.](#)

## Строки надання висновків головних комітетів до першого читання

Час надання висновків головних комітетів на законопроекти<sup>6</sup> дозволяє оцінити одразу декілька важливих показників. Однак враховуючи обмеженість періоду моніторингу лише 23 днями, актуальним є тільки швидкість надання висновків комітетів в розрізі ініціаторів. У цьому контексті, час надання висновків характеризує прихильність членів комітетів до того чи іншого ініціатора та поглиблює прогностичні можливості швидкості попереднього опрацювання. Крім цього, час, потрібний для отримання першого висновку головного комітету разом з даними щодо загального проходження законопроектів, дозволяють краще зрозуміти цілісну динаміку проходження законопроектів.

Швидкість надання першого висновку комітету до законопроектів за суб'єктами подання		
Суб'єкт подання	Середня <sup>7</sup> кількість днів	Кількість висновків
Кабінет Міністрів України	101	7
Народний депутат України	158	16
Президент України	3	3

<sup>6</sup> Наведені дані стосуються лише тих випадків, коли висновки надавалися. Розраховувався час між датою реєстрації законопроекту та датою надання першого висновку головного комітету, враховуючи висновки про включення до порядку денного. Цей вид висновків враховувався, оскільки при їх наданні комітет фактично вже розглядає законопроекти по суті.

<sup>7</sup> Через малу кількість висновків до другого читання тут використовується лише середнє значення.

<sup>8</sup> Розраховувалася кількість днів між датою прийняття законопроекту в першому читанні та датою надання першого висновку комітету до другого читання (хоча висновків може бути декілька).

<sup>9</sup> Дані наведені лише щодо законів, які не були ветоані

Це відносно індикативні дані, адже період моніторингу обмежений і відповідно кількість висновків є невеликою. Найбільше звертає на себе увагу швидкість, з якою надаються висновки на ініціативи Президента. Однак варто зауважити, що його три ініціативи – це дві міжнародні угоди та указ про введення надзвичайного стану.

Зважаючи на те, що за 23 дні комітети надали всього 6 висновків до другого читання<sup>8</sup>, ці дані не можна вважати навіть індикативними, тому повернемося до цього показника під час аналізу роботи Верховної Ради протягом перших півроку повномасштабної війни.

## Строки проходження законів від реєстрації до прийняття<sup>9</sup>

Строк на прийняття законів, незалежно від того, в якому читанні вони були ухвалені, в середньому становить 220 днів, медіана – 224 дні (тобто половина законопроектів була прийнята більше ніж за 224 дні, а половина – менше).

### Строк від реєстрації до ухвалення в першому читанні та в цілому

Номер сесії	Середня <sup>7</sup> кількість днів	Кількість висновків
1-2 сесія	26	21,5
3 сесія	60	32
4 сесія	75	69
5 сесія	81	65
6 сесія	102	72
7 сесія (лютий)	133	90

Законопроекти від Уряду чи Президента, що приймалися в першому читанні та в цілому це виключно ратифікації та міжнародні угоди. Кабмін провів 2 ратифікації, а Президент 5 ратифікацій та указ про введення надзвичайного стану. Таким чином, перше читання можна називати депутатським<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>Така ситуація склалася в 6 сесії, однак в попередніх сесіях кількість «звичайних» законопроектів уряду чи президента була більшою.

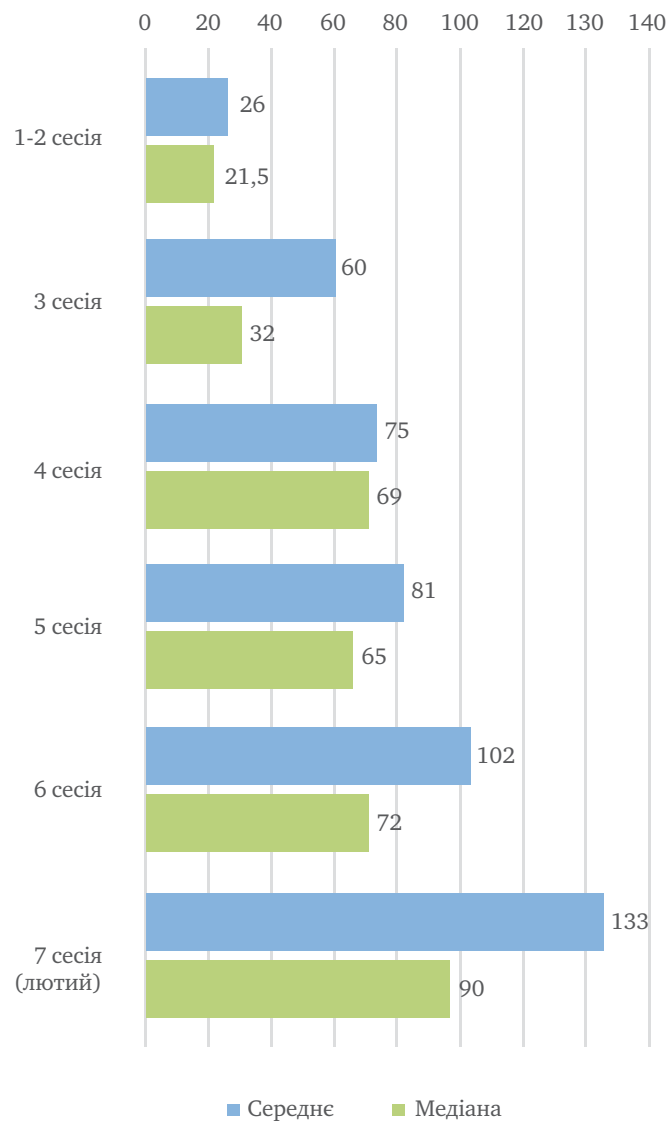
Якщо розділити депутатські законопроекти за читанням прийняття, то 6 (35 %) від таких прийнятих законопроектів були прийняті в першому читанні та в цілому. Інші 11 (65 %) депутатських законопроектів пройшли по два читання.

Кількість законопроектів, прийнятих в першому читанні, невелика і ще менша в розрізі суб'єктів. Відповідно детальний розгляд динаміки щодо швидкості прийняття законопроектів в першому читанні чи аналіз темпу зростання не має сенсу. Однак лютий 2022 підтвердив загальну динаміку законодавчого процесу – з кожною новою сесією час від реєстрації законопроекту до його прийняття зростає. Це відбувається за рахунок розгляду та прийняття законопроектів з попередніх сесій, які не були розглянуті раніше через обмеження «пропускну здатності» Верховної Ради.

Лютий 2022 припинив тенденцію, що була наявна протягом попередніх двох сесій щодо прийняття законопроектів в першому читанні та в цілому в день їх реєстрації. Хоча 23 лютого було зареєстровано та в цей же день прийнято 3 законопроекти, які стосувалися підготовки до повномасштабного вторгнення: зміни до Бюджетного кодексу, збільшення видатків на оборону та введення надзвичайного стану.



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



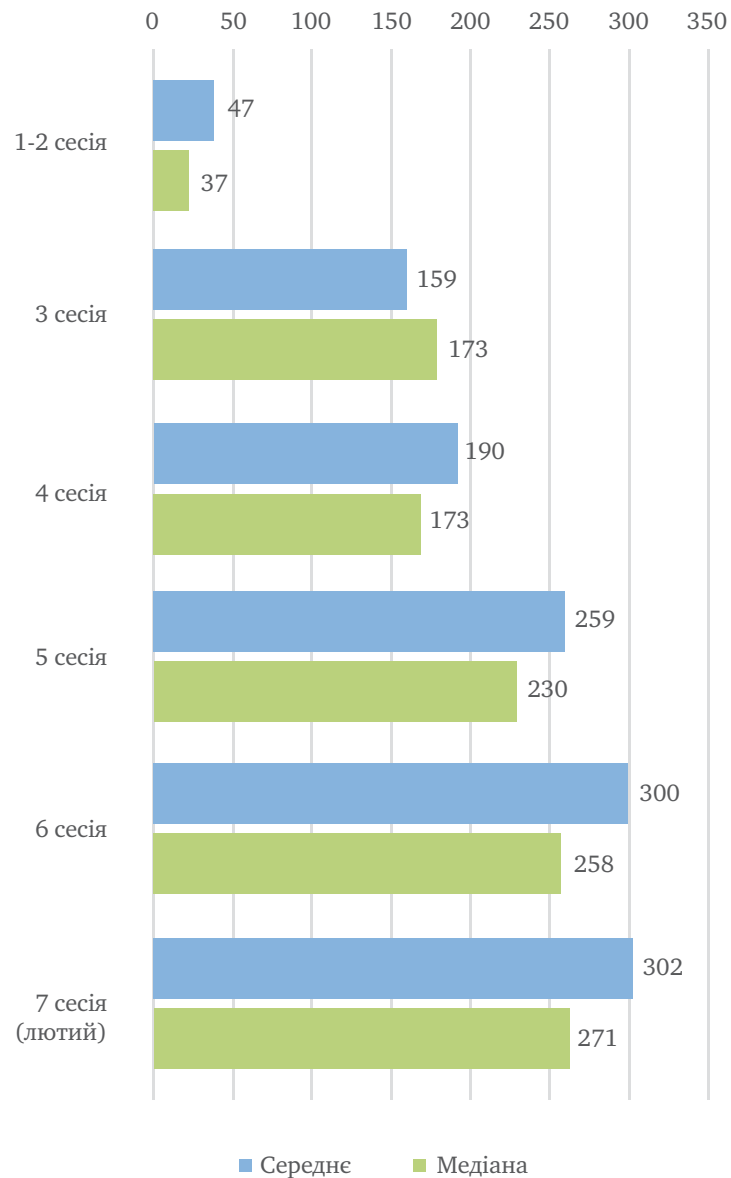
Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	236	236
Народний депутат України	92	30
Президент України	140	90

## Строк від реєстрації до ухвалення в другому читанні та в цілому<sup>11</sup>

Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
1-2 сесія	47	37
3 сесія	159	173
4 сесія	190	173
5 сесія	259	230
6 сесія	300	258
7 сесія (лютий)	302	271

<sup>11</sup> Дані наведені лише щодо законів, які не були ветоувані

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



Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	296	296
Народний депутат України	303	271

## Строк між першим читанням законопроекту та ухваленням його у другому читанні та в цілому<sup>12</sup>

Номер сесії	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
4 сесія	93	75,5
5 сесія	130	91
6 сесія	168	148
7 сесія (лютий)	175	160

Час між прийняттям в першому і прийняттям в другому та в цілому помірно зріс, якщо порівнювати з попередніми сесіями. Таким чином, підтверджується тенденція сповільнення швидкості прийняття законопроектів та затягування часу розгляду законопроектів між першим і прийняттям в другому читанні.

<sup>12</sup> Дані наведені лише щодо законів, які не були ветоувані.

Постійне збільшення часу, що проходить між прийняттям в першому читанні і прийняттям в другому та в цілому, свідчить про розбалансування законодавчого процесу та механізму формування порядку денного. На відміну від досить логічного збільшення часу від реєстрації до прийняття<sup>13</sup>, час від прийняття в першому читанні до прийняття в другому читанні не обов'язково мав би збільшуватися. Адже законопроекти вже актуалізуються для прийняття їх в першому читанні.

Ідеальне друге читання виглядало б так, що зауваження, пропозиції та поправки після першого читання опрацьовуються протягом більш-менш стабільного проміжку часу (для приблизно рівнозначних за обсягом і рівнем новацій законопроектів), і після цього законопроект розглядають у другому читанні в залі засідань. У такому разі, законопроекти мали б прийматися приблизно з однаковим часом між прийняттям в першому і прийняттям в другому читанні. Натомість, отримані дані вказують, що після першого читання законопроект відкладається в «довгу шухляду» і вибуває з порядку денного «до кращих часів».

Хоча це дані, отримані на обмеженій кількості законопроектів, однак вони підтверджують тенденцію, що простежувалася і в попередніх сесіях.

<sup>13</sup>Через потребу актуалізувати важливість законопроекту та необхідність включити його до порядку денного.

Рекордсменом є той самий законопроект № 2655 від 20.12.2019 про хмарні послуги. Він 611 днів чекав з першого читання на своє прийняття в другому та в цілому.

Суб'єкт ініціювання	Середня кількість днів	Медіанна кількість днів
Кабінет Міністрів України	160	140
Народний депутат України	180	162

## ПЛЕНАРНИЙ ЧАС

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 враховувався.

### Пленарний час за ініціаторами

За сім засідань протягом 23 днів лютого 2022 року, набиралося 15,65 годин пленарного часу, витраченого на розгляд законопроектів.

Розподіл пленарного часу демонструє домінування «партії влади». **Законопроекти Слуги народу, Уряду та Президента разом забрали 84,7% всього пленарного часу.** Такий стан справ відповідає тенденції, наявній і в попередніх сесіях.

Протягом лютого 2022 законопроекти від ОПЗЖ та «За майбутнє» не розглядалися. Серед фракцій та груп меншості відзначилася фракція «Голос», законопроекти якої розглядалися навіть довше, ніж законопроекти Президента. Робити якісь інші висновки складно, адже період моніторингу – обмежений.

Приналежність ініціатора	Кількість пленарного часу (у годинах)	Частка від загальної кількості пленарного часу, %
Слуга народу	9,34	59,6
Кабмін	2,2	14,1
Голос	1,82	11,6
Президент	1,72	11
Довіра	0,29	1,8
Позафракційний	0,22	1,4
Батьківщина	0,03	0,2
Європейська солідарність	0,03	0,2
Сума	15,65	100

## Пленарний час для законів, прийнятих в першому читанні та в цілому

Номер сесії	Середнє	Медіана
4 сесія	508 секунд (8,5 хвилини)	182 с (3 хв)
5 сесія	391 с (6,5 хв)	118 с (2 хв)
6 сесія	701 с (11,5 хв)	901 с (15 хв)
7 сесія (лютий)	772 с (12,8 хв)	970 с (16 хв)

У порівнянні з попередньою сесією, час, який витрачається в залі пленарних засідань на розгляд законопроектів, майже не змінився. Через невелику кількість законопроектів детально розглядати, наскільки змінилася швидкість розгляду законопроектів у залі – немає сенсу. Половина всіх законопроектів приймалася більш ніж за 16 хв. Нагадаємо, що, якби ініціатор, представник комітету, всі фракції та групи використовували своє право на виступ, то скорочена процедура розгляду мала б тривати 15-17 хвилин.

Незвичним, якщо порівнювати з іншими сесіями, був спосіб розгляду ратифікацій та міжнародних угод. Лише одна ратифікація протягом лютого 2022 була розглянута за менш ніж 1 хвилину, в той час як раніше ратифікації та міжнародні угоди розглядалися та голосувалися пакетними голосуваннями. На кожну з них витрачалось декілька десятків секунд, потрібних для зачитування назви угоди та безпосереднього голосування. Протягом же лютого 2022 більшість (5 з 7) ратифікацій та угод розглядалися більше 10 хвилин. З одного боку, це пов'язано з бажанням народних депутатів показати свою патріотичну позицію під час обговорення угод щодо виходу з СНД на фоні загрози повномасш-

табного вторгнення. З іншого – під час обговорення деяких інших ратифікацій депутати наголошували на їх виключній важливості.

## Пленарний час для законів, прийнятих в другому читанні та в цілому (перше читання яких було в іншій сесії)

Номер сесії	Середнє	Медіана
4 сесія	1003 с (17 хв)	258 с (4 хв)
5 сесія	3527 с (59 хв)	139 с (2,5 хв)
6 сесія	1439 с (24 хв)	408 с (6,5 хв)
7 сесія (лютий)	480 с (8 хв)	291 с (4,9 хв)

Час на розгляд законопроектів у другому читанні значно зменшився. Це відбулося за рахунок зменшення кількості часу, що витрачався на розгляд поправок. Однак цілком можливо, що за нормального режиму роботи, протягом березня – червня депутати ще встигли б зареєструвати і потім розглянути пару сотень поправок до законопроектів. Якщо раніше розгляд поправок до другого читання міг тривати днями, то протягом лютого 2022 «рекорд» щодо тривалості розгляду законопроекту у залі засідань становив лише 30 хвилин.

Протягом 23 днів лютого 2022 року жоден закон не встиг пройти обидва читання. Всі законопроекти, що були прийняті в другому читанні та в цілому, пройшли перше читання в іншій сесії.

## КОМІТЕТИ

Інформація щодо строків надання висновків комітетів наявна у розділі «Проходження».

### Висновки про відхилення

Назва суб'єкта законодавчої ініціативи	Кількість висновків про відхилення законопроектів (відсоток від загальної кількості висновків про відхилення)
Народні депутати	8 (100%)
Уряд	0
Президент	0

Фракційна приналежність ініціаторів законопроектів	Кількість висновків про відхилення законопроектів (відсоток від депутатських висновків про відхилення)
Фракція «Опозиційна платформа – за життя»	4 (50%)
Фракція «Слуга народу»	3 (37,5%)
Фракція «Батьківщина»	1 (12,5%)

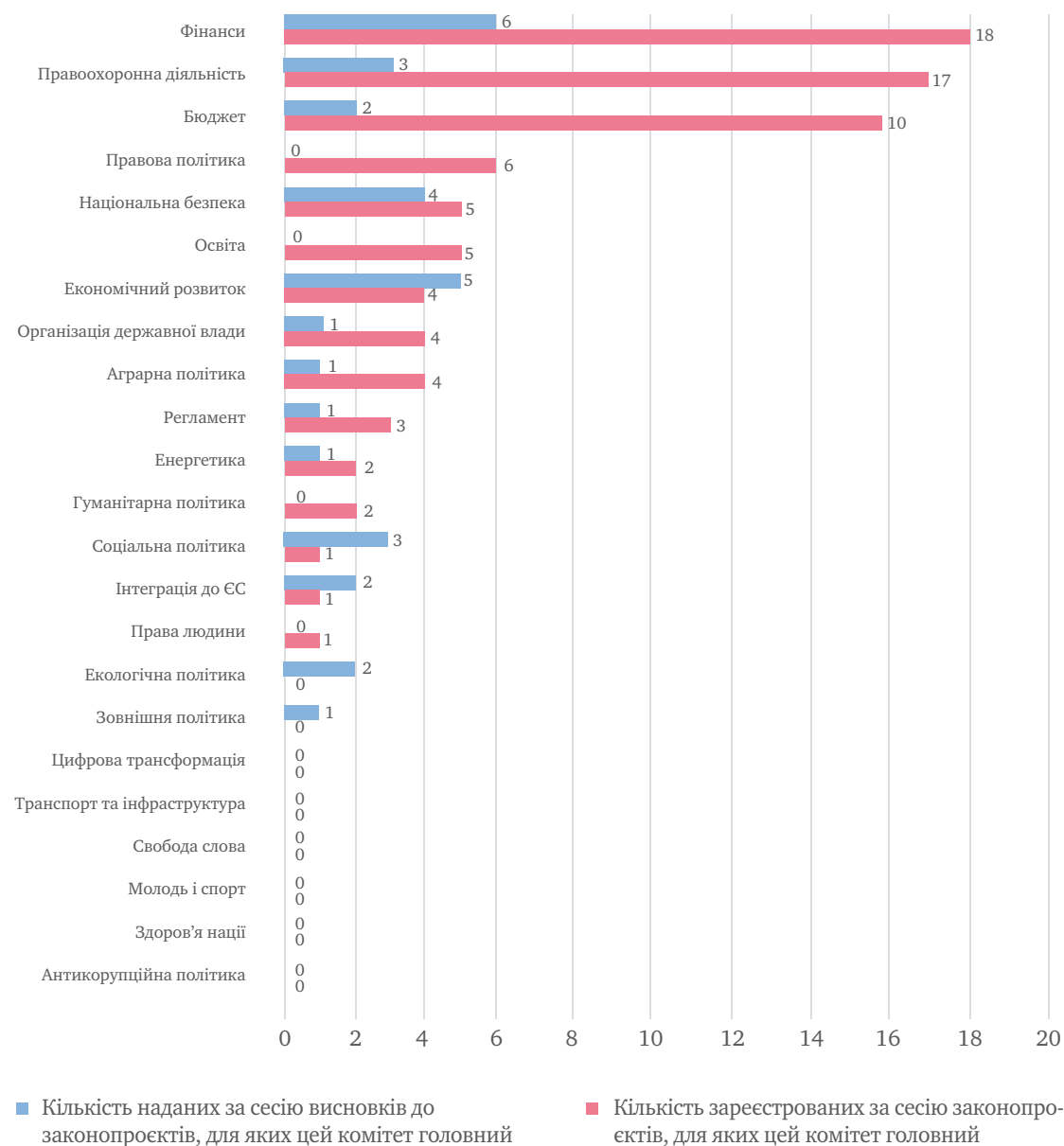
Всього за перші 23 дні сьомої сесії головні комітети підготували 32 висновки, 8 з них є висновками про відхилення. Тобто кожен четвертий (25%) висновок головних комітетів був висновком про відхилення.

Наведені у таблиці дані звичайно можуть бути пояснені обмеженням періодом моніторингу, однак вони відображають тенденції, наявні і у попередніх сесіях. Зважаючи на велику кількість депутатів від фракції «Слуга народу», цілком логічно, що деякі з їхніх законопроектів є неякісними й отримують висновки про відхилення, незважаючи навіть на можливу політичну лояльність комітетів Верховної Ради до фракції більшості. Водночас ОПЗЖ отримала велику кількість висновків про відхилення, попри свою набагато меншу чисельність. Це можна було б пояснити політичною нелояльністю. Крім цього, певна частина законопроектів ОПЗЖ отримала висновки про відхилення через їхню, ймовірно, низьку якість. А низька якість зумовлена тим, що ці законопроекти є частиною спроби ОПЗЖ затягнути законотворчий процес та збільшити свою присутність у ВРУ через подання альтернативних законопроектів<sup>14</sup>. Половина висновків про відхилення на законопроекти ОПЗЖ стосувалися альтернативних законопроектів. Ця тактика вже застосовувалася депутатами від ОПЗЖ протягом попередньої сесії.

Жоден законопроект, що мав висновок про відхилення протягом лютого 2022 року, не був підтриманий у залі засідань. Це є позитивною ситуацією, адже свідчить, що думки комітетів враховуються.

<sup>14</sup> Альтернативні законопроекти є обов'язковими до розгляду разом з основним, а тому є одним з найулюбленіших інструментів тих, хто хоче затягнути законодавчий процес.

## Навантаження на головні комітети



Поданий графік має два показники. По-перше, він демонструє, яка кількість законопроектів була розписана на який комітет як на головний відповідно до предметів відання комітетів. Другий показник – це кількість висновків<sup>15</sup>, які були надані головними комітетами. Разом вони показують, як розподілена законопроектна робота щодо попереднього опрацювання законопроектів.

Наведені дані є досить орієнтовними і, за умови більшого часу, ці показники мають вирівнятися. Однак деякі тенденції легко помітні – як і завжди завантаженими є:

- Комітет з питань бюджету,
- Комітет з питань економічного розвитку,
- Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки,
- Комітет з питань правоохоронної діяльності,
- Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики.

Розглядаючи кількісні показники роботи комітетів, варто пам'ятати про обов'язкові висновки допоміжних комітетів. Так Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, Комітет з питань бюджету та Комітет з питань антикорупційної політики мають відносно низьке навантаження як головні комітети, однак вони мають також надавати свої обов'язкові висновки до всіх інших законопроектів, що потребує значних ресурсів<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Кількість висновків не дорівнює кількості розглянутих законопроектів. Комітет може надавати декілька висновків щодо одного законопроекту. Наприклад, висновок про включення до порядку денного, висновки до першого і до другого читань, до повторних читань, до тексту законопроекту, що надаються на заміну і так далі.

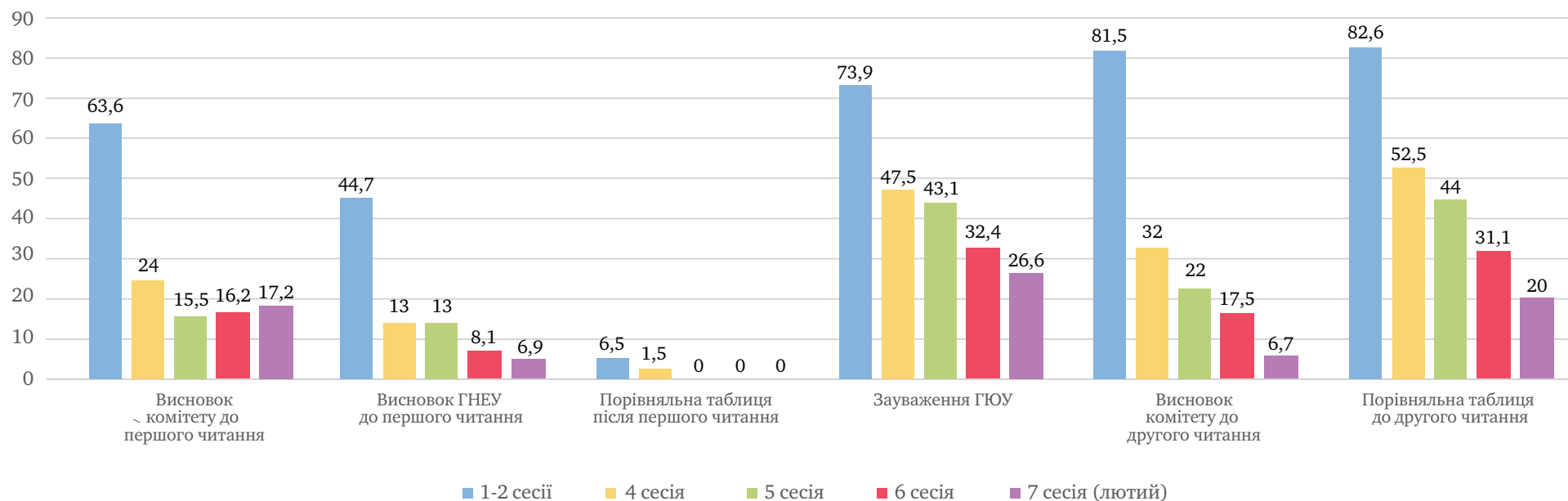
<sup>16</sup> На жаль, поширеною є практика непублікування таких висновків, тому їх підрахунок є ускладненим.

## ПОРУШЕННЯ РЕГЛАМЕНТУ

У цьому розділі надається інформація про порушення Регламенту під час прийняття законів. Окремо аналізуються порушення Регламенту, які відбулися під час прийняття законів, що були ветовані.

Графік, що наводиться нижче, демонструє позитивну тенденцію зменшення кількості порушень Регламенту. Дані щодо того, який відсоток законопроектів приймався з тими чи іншими порушеннями Регламенту, подаються за сесіями. З кожною новою сесією частка законів, що мають порушення, зменшується. Обмежений часовий період лише за лютий 2022 продовжує цю тенденцію. Єдині типи порушень, частка яких зростає, – це порушення, пов'язані з першим читанням. Це пояснюється прийняттям двох законів 23 лютого, що стосуються підготовки до повномасштабного вторгнення. Вони були зареєстровані та прийняті протягом 1 дня, усі супровідні документи і необхідні висновки якщо і були надані, то протягом цього 1 дня. Відповідно до Регламенту це є порушенням. Хоча такий стан справ, звісно, має обґрунтоване виправдання.

### Розподіл видів порушень Регламенту у % за сесіями





Тип порушення	Норма Регламенту	Загальна кількість законів – шоста сесія	Кількість законів з порушенням
Висновок комітету до першого читання	7 днів до розгляду у першому читанні	29	5 (17,2%), 1 – відсутність висновку, 4 – порушення строків, включаючи 1 випадок прийняття законопроекту в день надання висновку.
Висновок ГНЕУ до першого читання <sup>17</sup>	7 днів до розгляду у першому читанні	29	2 порушення (6,9%), 2 порушення строку, включаючи 2 випадки прийняття законопроекту в день надання висновку, всі висновки ГНЕУ наявні
Порівняльна таблиця після першого читання	Не раніше 14 днів після ухвалення законопроекту у першому читанні або 7 днів у випадку скорочених термінів	15 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	Порушень термінів немає, всі таблиці наявні
Висновки ГЮУ	10 днів до розгляду у другому читанні або 5 днів у випадку скорочених термінів	15 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	4 порушення (26,6%), 4 порушення термінів, усі висновки наявні.
Висновок комітету до другого читання	10 днів до розгляду у другому читанні або 5 днів у випадку скорочених термінів	15 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	1 (6,7%) порушення термінів, висновки комітетів наявні до всіх законів
Порівняльна таблиця до другого читання	10 днів до розгляду у другому читанні або 5 днів у випадку скорочених термінів	15 (законопроекти, що прийняті у другому читанні)	3 (20%) порушення термінів, всі таблиці наявні

<sup>17</sup> Регламент ВРУ не містить прямого та чіткого припису щодо обов'язковості висновку ГНЕУ. Поряд з ч.4 ст. 103, де зазначено про відсутність зауважень у випадку відсутності висновків у 14-денний термін, 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.

Таким чином, 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 випадку незрозуміло, що має робити головний комітет – вважати, що зауваження відсутні чи врахувати зауваження.

Норми, які стосуються третього читання не застосовуються. Ця процедура не використовувалася вже більше 10 років, хоча ч. 1 ст. 102 Регламенту чітко каже про те, що «як правило, законопроект має проходити три читання».

Пропозиції президента є доволі неординарними, зокрема з процедурної точки зору, явищем. Тому розглянемо їх окремо, разом з розглядом супровідних порушень Конституції та особливостями накладення вето.

Протягом лютого 2022 Президент не використовував своє право вето, однак було розглянуто 2 законопроекти з пропозиціями Президента (на них було накладено вето протягом 6 сесії). Ці законопроекти були розглянуті з усіма супровідними документами, а ці супровідні документи були надані протягом встановлених термінів. Однак сам розгляд пропозицій Президента порушив встановлені терміни. Як і в попередніх сесіях, наявне систематичне порушення строків розгляду пропозицій президента до ветованих законопроектів, які мають бути розглянуті у встановлений для цього 30-денний термін. Таким чином, народні депутати не зважають на цю норму і розглядають такі пропозиції тоді, коли їм зручно.

У цьому контексті інформація щодо зменшення випадків порушення регламентованих строків при розгляді законопроектів у першому та другому читанні (своєчасне надання висновків комітетів, ГНЕУ, порівняльних таблиць, зауважень ГЮУ) виглядає дещо по-іншому. Цілком можливо, що причиною зменшення кількості порушень строків в таких випадках є розбалансування порядку денного та загальне збільшення часу на підготовку і розгляд законопроектів, а не свідоме дотримання норм Регламенту.

Тип порушення	Регламентна норма	Загальна кількість	Кількість законів з порушенням
Розгляд пропозицій президента	30 днів після надходження пропозицій президента	2 (законопроекти, щодо яких вже було розглянуто пропозиції президента)	2 (100%) – порушення строку
Порівняльна таблиця до пропозицій президента	3 дні до розгляду питання в залі пленарних засідань	2 (законопроекти, щодо яких вже було розглянуто пропозиції президента)	Порушень термінів немає, висновки наявні
Висновок комітету до пропозицій президента	3 дні до розгляду питання в залі пленарних засідань	2 (законопроекти, щодо яких вже було розглянуто пропозиції президента)	Порушень термінів немає, висновки наявні

## ОСОБЛИВОСТІ ЛЮТОГО 2022

Як і протягом 6 сесії, у лютому 2022 не було прийнято жодного законопроекту, що був зареєстрований у попередньому (VIII) скликанні.

Лютий 2022 був останнім місяцем перед повномасштабним вторгненням росії, це відобразилося і на законодавчому процесі. Зокрема, 23 лютого було прийнято одразу два законопроекти, що були зареєстровані в цей же день. Така ситуація є порушенням Регламенту, що створює ризики для легітимності таких законопроектів та закладає підстави для їх оскарження. При цьому зрозуміло те, що у разі нагальної потреби законопроекти мають прийматися у найкоротші терміни. Однак законні приписи також мають бути виконані. Це, у свою чергу, підіймає питання створення особливих процедур, які б дозволяли приймати законопроекти без деяких супровідних документів або подавати і ознайомлюватися з такими документами у найкоротші строки. Такі процедури могли б мати особливих ініціаторів (наприклад, Президент чи Кабмін або ж потребувати подання від Голови Верховної Ради).

Досить дивною є й ситуація зі строками підписання законопроектів Президентом України. Ст. 94 Конституції встановлює, що «Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його ... або повертає закон ... до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений». Однак деякі законопроекти не підписуються ні Президентом, ні іншим (прямо не визначеним Конституцією) суб'єктом. Вони ніби губляться і залишаються в підвішеному

стані. Станом на кінець 6 сесії таких підвищених законопроектів було вже 12. А протягом лютого 2022 було прийнято ще 4 законопроекти (13,8% від усіх прийнятих за цей період), що не були ні підписані, ні ветоані Президентом. 15-денний строк їх підписання припадав на кінець лютого – початок березня. Зрозуміло, що в Президента були дуже нагальні справи, спричинені повномасштабним вторгненням, однак законопроекти досі знаходяться в підвішеному стані. Ось перелік:

- Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» № 7002 від 01.02.2022<sup>18</sup>. Направлено на підпис Президенту 21.02.2022.
- Проект Закону про Загальнодержавну цільову соціальну програму «Питна вода України» на 2022-2026 роки № 5723 від 02.07.2021<sup>19</sup>. Направлено на підпис Президенту 21.02.2022.
- Проект Закону про внесення змін до статі 161 Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» № 5110 від 19.02.2021<sup>20</sup>. Направлено на підпис Президенту 21.02.2022.
- Проект Закону про ратифікацію Фінансової угоди «Східна Україна: Возз'єднання, Відновлення та Відродження (Проект ЗВ)» між Україною та Європейським інвестиційним банком № 0134 від 10.11.2021<sup>22</sup>. Направлено на підпис Президенту 22.02.2022.

<sup>18</sup><https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38919>

<sup>19</sup><https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27270>

<sup>20</sup><https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25585>

<sup>21</sup><https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28354>

<sup>22</sup><https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28281>