

Моніторинговий звіт

Діяльність комітетів ВРУ 2020: результативність та взаємодія зі стейкхолдерами

Інститут законодавчих ідей

Київ 2021



Моніторинговий звіт

Діяльність комітетів ВРУ 2020: результативність та взаємодія зі стейкхолдерами

Інститут законодавчих ідей

Київ 2021

**Видавець:**

Інститут законодавчих ідей

Автори:Тетяна Хутор
Андрій Климосюк**Рецензентка:**

Оксана Гус

Соціологічна компанія:

InfoSapiens

Дизайн:

Come Back Agency

Коректорка:

Наталія Мінько

Моніторинговий звіт презентує результати незалежного громадського моніторингу результативності комітетів Верховної Ради України (ВРУ) та стану їх взаємодії зі стейкхолдерами протягом 2020 року.

Дослідження відображає оцінку результативності діяльності кожного комітету ВРУ за 27 показниками законопроектної, контрольної та організаційної функцій, на основі якої сформовано 14 рейтингів комітетів ВРУ. За середніми показниками результативності у 2020 році змодельовано типовий комітет українського парламенту. Аналіз близько трьох тисяч документів став підґрунтям для надання конкретних рекомендацій для покращення результативності роботи комітетів ВРУ. Окремим додатком надано показники результативності кожного з 23 комітетів ВРУ у 2020 році.

Дослідження повноти та глибини взаємодії комітетів ВРУ зі стейкхолдерами ґрунтоване на окремих даних про діяльність комітетів та 576 відповідях і 51 глибинних інтерв'ю, отриманих у ході соціологічного опитування представників стейкхолдерів та комітетів ВРУ. На основі отриманих даних надано конкретні рекомендації для представників комітетів ВРУ та стейкхолдерів, які допоможуть покращити їх взаємодію. Окремим додатком відображені показники повноти та глибини взаємодії кожного з 23 комітетів ВРУ зі стейкхолдерами.

Ми дякуємо представникам комітетів ВРУ та стейкхолдерам за надання інформації та активну участь у проведенні опитування

Моніторинговий звіт підготовлено аналітичним центром "Інститут законодавчих ідей" у межах проекту "Парламентські комітети та стейкхолдери: моніторинг взаємодії" за підтримки Програми USAID ПАДА, яка виконується Фондом Східна Європа.

Зміст

Вступ:

алітична проблема;
необхідність незалежного моніторингу парламенту;
унікальність дослідження;
методологія дослідження;
структура моніторингового звіту.

1. Оцінка результативності виконання законопроектної, контрольної та організаційної функцій Комітетів ВРУ у 2020 році

1.1. Аналітична рамка

- 1.1.1. Комітети ВРУ та їх функції
- 1.1.2. Методи оцінювання результативності комітетів ВРУ

1.2. Узагальнені результати дослідження результативності діяльності комітетів ВРУ

1.3. Аналіз результативності виконання законопроектної, контрольної та організаційної функцій комітетами ВРУ

- 1.3.1. Модель типового комітету ВРУ
- 1.3.2. Аналіз організації роботи комітетів
- 1.3.3. Аналіз реалізації законопроектної функції
- 1.3.4. Аналіз реалізації контрольної функції
- 1.3.5. Аналіз реалізації організаційної функції

2. Оцінка залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ у 2020 році

2.1. Аналітична рамка

- 2.1.1. Роль стейкхолдерів у діяльності комітетів ВРУ
- 2.1.2. Методи дослідження залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ

2.2. Узагальнені результати дослідження залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ

2.3. Аналіз стану залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ

2.4. Рекомендації для комітетів ВРУ та стейкхолдерів.

Висновки

Додатки

Додаток 1. Показники результативності кожного з 23 комітетів ВРУ у 2020 році.

Додаток 2. Показники повноти та глибини залучення стейкхолдерів до діяльності кожного з 23 комітетів ВРУ у 2020 році.

Вступ

Суспільство покладає на парламент, як ключовий орган представницької демократії, обов'язок виробляти ефективні рішення політики та слугувати платформою для суспільного діалогу. Діалогова складова в роботі парламентів стає дедалі важливішою у зв'язку із появою в останнє десятиліття нових моделей взаємодії публічної влади та громадськості, для яких характерним є високий рівень залучення громадян у вирішення суспільних проблем. Не менш важливим у діяльності парламенту залишається забезпечення ефективної роботи над розробкою законів і здійснення нагляду за діяльністю уряду. Вперше в Україні, даний моніторинговий звіт аналізує як результативність, так і взаємодію Верховної Ради із громадськістю через систематичне порівняння діяльності парламентських комітетів за цими двома напрямками.

Починаючи з XIX століття дедалі частішою стає практика поділу парламентарів на менші групи для забезпечення ефективної діяльності з розроблення законів, а пізніше і для здійснення нагляду за діяльністю уряду. Подвійну природу парламенту чудово передає вислів колишнього президента США Вудро Вільсона:

«Буде недалеко від істини сказати, що Конгрес на сесії – це Конгрес на публічному показі, тоді як Конгрес у його залах для засідань комітетів – це Конгрес на роботі!»

Станом на 20.04.2021 Верховна Рада України (далі – ВРУ) налічувала 420 народних депутатів (з 450 передбачених Конституцією України)³. Важливе значення для його ефективної роботи та успішності впровадження публічних політик мають комітети – органи Верховної Ради України, які утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій (ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (далі – Закон)). Лівова частка роботи народних депутатів припадає саме на роботу в комітетах, адже аналіз порядку денних пленарних засідань свідчить, що днів, визначених для роботи в комітетах, майже втричі більше, ніж пленарних засідань.

У Верховній Раді IX скликання функціонують **23 комітети**, кожен з яких діє відносно автономно та має власний предмет відання, що істотною мірою визначає специфіку його роботи та завантаженість. Комітет складають його члени – народні депутати (від 5 до 34 осіб у кожному комітеті), з числа яких обирається голова, заступники голови та секретар. Сполучною ланкою між комітетом та Апаратом ВРУ є секретаріат комітету (від 7 до 27 осіб

у кожному комітеті)⁴, який підпорядковується одночасно комітету та керівнику Апарату ВРУ. Секретаріат комітету відіграє важливу роль у діяльності комітетів, адже саме у секретаріаті концентрується організаційно-інформаційна, консультативно-правова та методична робота.

Крім трьох визначених Законом функцій – законопроектної, контрольної та організаційної, які є своєрідними KPIs (Key Performance Indicators) – ключовими показниками ефективності комітетів, є ще один не менш важливий показник. Він відображає взаємодію комітетів із зацікавленими сторонами, зокрема громадськістю. Це пов'язано із загальносвітовими тенденціями останнього десятиліття щодо розроблення нових моделей взаємозв'язку публічної влади та громадськості, які мають забезпечити високий рівень залучення громадян у розв'язання суспільних проблем⁵. Діяльність комітетів не так давно стала публічною. Це дало змогу зробити її об'єктом аналізу як окремих громадян, так і різноманітних професійних установ. Якщо раніше громадськість позиціонувалася як споживач державних послуг, то нинішня концепція пропонує державі сприймати стейкхолдерів як партнерів⁶, максимально залучаючи до вирішення державних справ. Це особливо стосується діяльності парламенту з огляду на його представницький характер.

Чому залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ є важливим?

- Сприяє якісному процесу розроблення політик, адже найфаховішими експертами є ті, кого безпосередньо стосується та чи інша політика, тоді як експертиза парламентарів щодо окремих тем є обмеженою;
- Підвищує рівень легітимності та справедливості ухвалених рішень через можливість врахування думок широкого кола зацікавлених сторін;
- Підвищує ефективність реалізації рішень, оскільки до ухвалення рішення залучаються релевантні стейкхолдери, які підтримують і процес його впровадження;
- Така практика є невідокремною рисою демократичного та розвиненого суспільства.

Отже, аналіз взаємодії зі стейкхолдерами – кого, на якому рівні та до яких аспектів діяльності комітетів було залучено – став частиною дослідження діяльності комітетів парламенту поряд з опрацюванням законопроектів та здійсненням контролю.

1. «Правління Конгресу», 1889 // Рада за Європу. Алан Делькамп. Як підвищити ефективність парламентських комітетів?

2. Така кількість депутатів зумовлена тим, що на момент виборів проведення голосування у виборчих округах Криму та Севастополя, а також у деяких районах Донецької та Луганської областей було неможливим.

3. Дані станом на 20.04.2021.

4. Design Lessons for Smart Governance Infrastructures. Erik W. Johnston, Derek L. Hansen. https://icma.org/sites/default/files/301540_Johnston%20Hansen%20Gov%203%200%20chapter%20final.pdf

5. <http://www.iiep.unesco.org/en/open-government-education-clarifying-concepts-and-mapping-initiatives-13372>

Питання дослідження

Проведені останніми роками дослідження як міжнародних, так і українських організацій були спрямовані на різні аспекти діяльності парламенту загалом або його окремих комітетів. Однак, оскільки кожен комітет фактично є автономним органом парламенту, їхня діяльність та її результати не є однорідними. З огляду на відсутність системного аналізу роботи комітетів, який би містив порівняльне дослідження виконання кожним комітетом трьох функцій та їхніх складників, обов'язок здійснення яких передбачений Законом, **головними питаннями**, на які покликаний відповісти цей моніторинговий звіт, є такі:

- Наскільки результативним у 2020 році був кожен комітет ВРУ, як окремо, так і в порівнянні з іншими комітетами, в реалізації законопроектної, контрольної та організаційної функцій та їхніх окремих складників?
- Наскільки повним та глибоким у 2020 році було залучення стейкхолдерів до діяльності кожного комітету ВРУ?
- Як підвищити результативність комітетів ВРУ у виконанні законопроектної, контрольної та організаційної функцій та їхню взаємодію зі стейкхолдерами?

Необхідність незалежного моніторингу

Поширеною є практика іноземних парламентів щодо оцінювання своєї діяльності. Оскільки український парламент загалом та комітети ВРУ¹ зокрема представляють своїх громадян та є підзвітними їм, вони теж повинні конструктивно та адекватно оцінювати свою роботу.

Водночас, відповідно до пункту 7 Декларації відкритості парламенту, до якої у 2016 році приєдналася ВРУ, законодавчий орган повинен визнавати права та зобов'язання громадянського суспільства, медіа та громадськості на проведення моніторингу роботи парламенту та його членів. Парламент повинен долучатися до обговорень з громадськістю та організаціями громадянського суспільства, які здійснюють моніторинг роботи парламенту, щоб сприяти його ефективності та зменшувати перешкоди в доступі до інформації про роботу парламенту².

Для того щоб підтримати комітети ВРУ у здійсненні самооцінювання діяльності та поліпшенні ефективності в майбутньому, проведено моніторинг роботи парламентських комітетів.

Унікальність дослідження

Унікальність дослідження полягає в його комплексному характері. Ми вперше проаналізували діяльність усіх 23 комітетів ВРУ протягом 2020 року, відобразивши показники результативності за трьома основними функціями комітетів – законопроектною, контрольною та організаційною; завдяки широкому опитуванню і стейкхолдерів, і представників комітетів дослідили процес їхньої взаємодії – проаналізували структуру, форми та рівні їх залучення до реалізації трьох основних функцій; встановили загальні тенденції, які впливають на результативність комітетів, та чинники, які сприяють налагодженню позитивної співпраці зі стейкхолдерами.

Методологія оцінки результативності комітетів та Методологія оцінки взаємодії зі стейкхолдерами можуть бути використані комітетами для подальшого моніторингу/самооцінки своєї діяльності. Отримані емпіричні дані як щодо результативності, так і щодо взаємодії комітетів зі стейкхолдерами можуть бути корисними для проведення подальших досліджень та ухвалення рішень, спрямованих на вдосконалення роботи парламенту.

1. <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/124856.html>

2. Додаток 1 до Розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 року № 47.

Методологія дослідження

У процесі реалізації проєкту використовувалися основні методи аналітичного дослідження. Проаналізовано близько **трьох тисяч** документів, протоколів засідань, стенограм, планів та звітів комітетів, досліджено загальнодоступну інформацію про роботу кожного комітету, направлено понад **200** запитів на отримання інформації.

Крім того, використано метод **опитування** (анкетування та глибинне інтерв'ю) – отримано до **600** відповідей на детальні анкети як від стейкхолдерів, так і від представників парламенту, з **50** з них проведено глибинні інтерв'ю з метою отримання достовірної та об'єктивної інформації щодо окремих аспектів їхньої взаємодії.

Збір інформації, яка стала емпіричною базою дослідження, здійснювався у два етапи:

- На першому етапі проаналізовано всю загальнодоступну інформацію щодо діяльності кожного комітету. Стосовно інформації, яка не публікується в загальному доступі (наприклад, щодо аналізу застосування законодавства, стейкхолдерів, яких залучав комітет, тощо), та з метою уточнення вже опрацьованих даних ми звернулися до членів комітетів та їхніх секретаріатів із запитом на доступ до публічної інформації, з деякими з них було встановлено неформальну взаємодію. Комітети мали можливість попередньо ознайомитись із результатами дослідження їхньої результативності з метою надання уточненої інформації щодо окремих показників їхньої діяльності.
- На другому етапі ми досліджували взаємодію кожного комітету із зацікавленими сторонами. Завдяки аналізу загальнодоступної інформації, а також отриманим відповідям на публічні запити було ідентифіковано стейкхолдерів, сформовано відповідну базу. Ідентифікованим у

такий спосіб стейкхолдерам було надіслано анкети та з окремими з них було проведено глибинні інтерв'ю. Також інтерв'ю проведено з окремими представниками комітетів – керівництвом секретаріатів та головами комітетів. Результати соціологічного опитування стали підґрунтям для глибинного аналізу залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів.

Проведений аналіз результативності виконання основних функцій комітетів та стану залучення стейкхолдерів до реалізації цих функцій дав змогу сформулювати конкретні рекомендації для комітетів щодо підвищення результативності їхньої діяльності й поліпшення взаємодії зі стейкхолдерами та рекомендації для стейкхолдерів щодо ефективних шляхів налагодження співпраці з комітетами.

Структура моніторингового звіту

Цей звіт складається з двох логічно пов'язаних між собою частин:

- **Перша частина** стосується оцінки результативності комітетів ВРУ у 2020 році. Вона містить узагальнені результати дослідження результативності діяльності комітетів ВРУ, які дають змогу об'єктивно порівняти комітети за різними показниками. Змодельований типовий комітет українського парламенту за середніми показниками результативності у 2020 році дає змогу порівняти роботу комітетів за загальними показниками результативності, яких вони досягли у 2020 році, та виявити сильні і слабкі сторони кожного комітету. Аналіз особливостей організації роботи комітетів, а також аналіз реалізації ними законопроектної, контрольної та організаційної функцій став підґрунтям для надання конкретних рекомендацій для поліпшення результативності роботи комітетів ВРУ. Показники результативності кожного з 23 комітетів ВРУ у 2020 році наведено в Додатку 1.

- **Друга частина** присвячена залученню стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ у 2020 році. Вона містить узагальнені результати дослідження залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ, повноти та глибини такого залучення. Додатково відображено стан залучення закладів вищої освіти та наукових установ до діяльності комітетів ВРУ у 2020 році. Аналіз стану залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ став підґрунтям для надання конкретних рекомендацій для представників комітетів та стейкхолдерів з метою поліпшення їхньої взаємодії. Показники повноти та глибини залучення стейкхолдерів до діяльності кожного з 23 комітетів ВРУ у 2020 році наведено в Додатку 2.

1. Оцінка результативності виконання законопроектної, організаційної та контрольної функцій комітетами ВРУ у 2020 році

У цьому розділі ми розкриємо, як саме проводився моніторинг роботи комітетів ВРУ, опишемо, що, як та за якою методологією досліджувалося, відобразимо загальні показники результативності діяльності комітетів.

1.1. Аналітична рамка

1.1.1. Комітети ВРУ та їх функції

Український парламент IX скликання відрізняється від усіх попередніх. Під час останніх виборів він оновився більш ніж на 80%¹, з найбільшим за усі попередні скликання представництвом жінок (21 %) та молоді – вікова група від 35 до 45 років становить 44 % від усього складу парламенту.² Кількість комітетів зменшилась з 27 до 23, частково змінилися сфери їх відання.

Об'єктом цього моніторингу є діяльність комітетів ВРУ, склад яких станом на 2020 рік є різним – від кількості народних депутатів до працівників секретаріатів. Часто невисокі результати діяльності комітетів пов'язують з неможливістю секретаріату комітету впоратися з великим навантаженням. Тому для об'єктивності під час оцінки результативності ми відобразили співвідношення кількості працівників секретаріату та членів кожного комітету. Лише у восьми комітетів кількість працівників секретаріату перевищує кількість членів комітету.

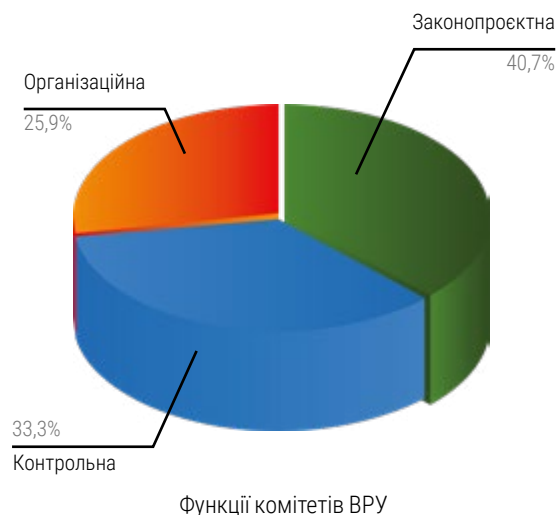
1. <https://parlament.org.ua/2019/07/23/verhovna-rada-novich-oblich/>

2. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_deputat_list (дані станом на 20.04.2021)

Збалансованість складу комітету - депутати/секретаріат

	Забезпеченість комітету працівниками секретаріату, у %	Кількість членів комітету	Кількість членів Секретаріату комітету				
Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	222.2	9	20	Комітет з питань освіти, науки та інновацій	83.3	12	10
Комітет з питань економічного розвитку	143.7	16	23	Комітет з питань екологічної політики та природокористування	82.3	17	14
Комітет з питань свободи слова	140	5	7	Комітет з питань бюджету	79.4	34	27
Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України	136.3	11	15	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	76.5	17	13
Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом	133.3	9	12	Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин	75	16	12
Комітет з питань цифрової трансформації	120	10	12	Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	73.3	15	11
Комітет з питань молоді і спорту	114.3	7	8	Комітет з питань антикорупційної політики	72.2	18	13
Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	105.8	17	18	Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	70.8	24	17
Комітет з питань правової політики	90.9	22	20	Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	64.7	34	22
Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	88.9	27	24	Комітет з питань правоохоронної діяльності	64	25	16
Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	85.7	14	12	Комітет з питань аграрної та земельної політики	58.6	29	17
				Комітет з питань транспорту та інфраструктури	54.5	22	12

Під результативністю діяльності комітету ВРУ ми розуміємо сукупний результат виконання у 2020 році 11 складників законопроектної, 9 складників контрольної та 7 складників організаційної функцій. Ці складники розроблено на основі Закону України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95-ВР від 04.04.1995 (далі – Закон), який регулює діяльність комітетів та визначає, що комітети ВРУ здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. Закон розкриває зміст кожної з них. До кожного складника розроблено кількісні та/або якісні показники.



● Оскільки ВРУ є єдиним органом законодавчої влади, найбільш зрозумілою та звичною для комітетів є **законопроектна функція**. Тому на неї спрямовується найбільше ресурсів. Законопроектна функція полягає в розробленні законопроектів, попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, доопрацюванні окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях, попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм/стратегій.

● Менш розвинутою та популярною, але не менш важливою, є **контрольна функція**, в межах якої комітети ВРУ мають повноваження здійснювати парламентський контроль за виконавчою гілкою влади. Завдяки цьому контролю досягається цілеспрямоване та ефективне впровадження законодавства; урядова політика залишається відкритою до потреб суспільства; виявляються неефективні закони та напрацьовуються шляхи для їх зміни.

Контрольна функція комітетів полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб, участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «години запитань до Уряду», контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом, підготовці та поданні запитів до Президента України від комітету відповідно до положень пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України, взаємодії з Рахунковою палатою, взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, направленні матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам, розгляді звітів, доповідей та інформації державних органів

та посадових осіб. Загалом, парламентський контроль можна поділити на прямий, коли контрольні заходи здійснюються безпосередньо комітетом (наприклад, при розгляді звітів державних органів), та опосередкований, який здійснюється через Рахункову палату та омбудсмена.

● **Організаційна функція** виконує «допоміжну» роль та полягає у створенні належних умов для ефективної діяльності комітетів, здійснення їх законопроектної та контрольної функцій, а також у реалізації установчих та представницьких повноважень парламенту. До організаційної функції належить планування роботи комітету; організація слухань, обговорення кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; участь у міжпарламентській діяльності, взаємодія з міжнародними організаціями, підготовка письмових звітів про підсумки своєї діяльності.

Віднесення тих чи інших повноважень комітету до певної функції є умовним. Наприклад, організація та проведення парламентських і комітетських слухань віднесена Законом одночасно і до організаційної, і до контрольної функцій. Деякі повноваження мають загальний характер та описують роботу комітету загалом (наприклад, підготовка питань на розгляд Верховної Ради України, яка віднесена Законом до організаційної функції). Повноваження комітету щодо участі в проведенні «години запитань до Уряду» як частини контрольної функції на практиці зводиться до активності окремих депутатів, які за власною ініціативою готують такі запитання¹.

1. Усі наведені неузгодженості свідчать про необхідність удосконалення положень Закону, яким уже більш ніж чверть століття, та узгодити з чинною на сьогодні практикою діяльності комітетів ВРУ.

Також є низка специфічних повноважень окремих комітетів. Наприклад, до предмета відання Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки належить контроль за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів. Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики має повноваження щодо здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. А Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом наділений функцією оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та координує програми технічної допомоги Європейського Союзу (ЄС) Верховній Раді України. До предмета відання Комітету з питань бюджету належить опрацювання всіх зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів (крім тих, за якими Комітет з питань бюджету визначено головним) щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Спеціальними повноваженнями наділений також і Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. Зокрема, до предмета відання цього комітету належить контроль за дотриманням дисципліни та норм етики народними депутатами України на пленарному засіданні Верховної Ради України, організація роботи Верховної Ради України та контроль за виконанням її апаратом функцій із забезпечення діяльності Верховної Ради України та її органів.

1.1.2. Методи оцінювання результативності комітетів ВРУ

Для вибору напрямів діяльності комітетів ВРУ, які стали об'єктами моніторингу, ми звернулися до вже згаданого вище Закону, який розкриває зміст кожної функції комітетів та вказує на їхні складники.

Окремо від трьох функцій досліджено питання **якості звітів** комітетів, які публікуються за підсумками їхньої діяльності посесійно. Хоча відповідно до Закону така діяльність належить до організаційної функції, вважаємо за доцільне розглядати звітування окремо, адже воно є показником того, наскільки якісно комітет намагається донести до зовнішніх суб'єктів інформацію про результати своєї роботи, чи формально підходить до оформлення звітів, чи взагалі не здійснює звітування. Більше того, саме звіт про діяльність є чи не єдиним джерелом інформації для формування загальної картини про результати роботи комітету за період сесії.

Дані про результати виконання кожного складника функцій отримано через аналіз протоколів і стенограм засідань, звітів діяльності (за сесії та про виконання Плану законопроектної роботи ВРУ на 2020 рік), відповідей на звернення та запити про доступ до публічної інформації до комітетів, ВРУ, Рахункової палати, Уповноваженого з прав людини, інших установ та організацій. Крім того, під час аналізу опрацьовано новини, анонси та іншу інформацію, доступну на вебсайті комітетів і парламенту. У разі виникнення розбіжностей даних, уточнення відбувалися через консультації з комітетами та їхніми секретаріатами. Пріоритет надавався даним, отриманим від комітетів на офіційні інформаційні запити.

Отже, діяльність кожного з 23 комітетів ВРУ проаналізовано щодо виконання законопроектної, організаційної та контрольної функцій за такими показниками:

Законопроектна функція

● Розроблення унікальних законопроектів депутатами – членами комітету

Вказаний показник оцінює активність комітету та його членів у розробленні законопроектів у сфері свого відання. За допомогою розширеного пошуку законопроектів на сайті ВРУ пораховано кількість законопроектів, зареєстрованих у 2020 році, авторства кожного члена комітету у сфері відання комітету, до якого він належить. Оскільки більшість законопроектів розробляється у співавторстві, ми узагальнили цю інформацію і брали до уваги лише законопроекти, зареєстровані під різними номерами, тобто унікальні.

● Кількість висновків на законопроекти, наданих комітетом як головним

Якщо законопроект безпосередньо стосується предмета відання комітету та під час реєстрації був «розписаний» на відповідний комітет, то цей комітет вважається головним під час опрацювання законопроекту.

● Частка опрацювання законопроектів, які надійшли на розгляд до комітетів як головних

Вказаний показник демонструє відсоток опрацювання законопроектів, які комітет повинен був розглянути як головний до першого читання. За допомогою розширеного пошуку законопроектів на сайті ВРУ пораховано кількість законопроектів, які залишилися не опрацьованими комітетом з 2019 року, та кількість законопроектів, які надійшли на розгляд до комітету як головного до грудня 2020 року (оскільки комітет має 30 днів для надання висновку). Зіставивши кількість таких законопроектів з кількістю висновків на законопроекти, наданих комітетом як головним у 2020 році, вираховували відсоток законопроектів, які отримали висновок головного комітету. Цей показник дає змогу оцінити, як комітет справляється з опрацюванням законопроектів, які надходять до нього на розгляд як до головного комітету.

● Кількість висновків на законопроекти, наданих комітетом до головних комітетів.

Якщо комітет не визначено головним, він може надати свій висновок до головного комітету за власною ініціативою або за зверненням головного комітету. Під час обрахування цієї категорії висновків взято до уваги специфіку діяльності трьох комітетів, а саме: Комітету з питань бюджету, Комітету з питань антикорупційної політики та Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом, які зобов'язані надавати висновки щодо всіх зареєстрованих законопроектів до головних комітетів, що значно підвищує кількість наданих ними висновків та не дозволяє порівнювати за цим показником названі комітети з іншими.

● Кількість законопроектів, підготовлених комітетом до другого читання.

Вказаний показник ґрунтується на кількості висновків комітету на законопроекти, підготовлені до другого читання.

● Кількість опрацьованих у 2020 році комітетом як головним (до першого та/або до другого читання) законопроектів, які у 2020 році стали законами.

Цей показник відображає, наскільки пріоритетними в проходженні у ВРУ є законопроекти, щодо яких комітет визначено головним. За допомогою розширеного пошуку законопроектів на сайті ВРУ визначено кількість законопроектів, на які комітет у 2020 році надав висновок як головний (до першого та/або до другого читання), які були прийняті цього ж року. Після цього вираховано відсоток таких законопроектів серед тих, які комітет опрацьовував як головний.

● **Навантаження на членів комітету та працівників його секретаріату.**

За допомогою розширеного пошуку законопроектів на сайті ВРУ визначено загальну кількість законодавчих актів, що надійшли на розгляд комітету у 2020 році, яку розділили на кількісний склад комітету та кількісний склад секретаріату комітету. Вказаний показник дає змогу оцінити, скільки законодавчих актів на рік припадає для опрацювання на одного члена комітету та одного працівника секретаріату комітету.

● **Стан виконання планів комітету на 3 та 4 сесії щодо наданих висновків на законопроєкти.**

Комітети здійснюють посесійне планування своєї роботи, зокрема роботи із законопроєктами, визначаючи кількість законопроектів, які комітет планує розглянути як головний, та кількість законопроектів, які комітет планує розглянути як неголовний. Маючи інформацію про кількість таких висновків за 2020 рік та плани комітетів, ми порахували, на скільки відсотків виконано план у 2020 році. Вказаний показник дає змогу оцінити, наскільки плани, затверджені комітетами, є реальними для виконання та як комітет їх виконує.

● **Стан виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік**

Парламент 16 червня 2020 року прийняв Постанову «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік», якою визначено перелік пріоритетних для кожного комітету законопроектів, які потрібно розробити та внести на розгляд ВРУ. Завдяки отриманим відповідям на інформаційні запити із звітами комітетів про виконання вказаного плану нам вдалося оцінити відсоток виконання вказаного плану. Повністю виконаними вважаємо законопроекти, зареєстровані та опрацьовані комітетом (наявний висновок комітету), частково виконаними – законопроекти, зареєстровані, однак ще не опрацьовані в комітеті. Аналіз виконання плану не лише дав змогу оцінити його виконання, але й показав основні причини його невиконання, які є різними для кожного комітету.

● **Кількість створених робочих груп для реалізації законопроектної функції.**

Поширеною є практика створення та функціонування робочих груп з метою розроблення/доопрацювання законопроектів. Ми узагальнили інформацію про кількість офіційних робочих груп, створених для реалізації законопроектної функції, а також результати діяльності таких робочих груп.

● **Кількість опрацьованих комітетом загальнодержавних програм/стратегій.**

Одним зі складників законопроектної функції комітетів є попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій до загальнодержавних програм/стратегій. Проаналізовано, які комітети у 2020 році опрацьовували загальнодержавні програми/стратегії, а які комітети не провадили такої діяльності.

Контрольна функція

● Кількість робочих груп для реалізації контрольної функції

Проаналізовано, які комітети створювали офіційні робочі групи в межах реалізації парламентського контролю. До уваги не бралися робочі групи, створені для реалізації законопроектної або організаційної функції.

● Розгляд звітів, доповідей та інформації державних органів і посадових осіб

Проаналізовано, які комітети розглядали звіти, заслуховували доповіді та інформацію державних органів та їх посадових осіб у межах контрольної діяльності. З'ясовано кількість розглянутих кожним комітетом звітів, доповідей та інформації, з конкретизацією доповідачів і тематики таких звітів чи інформації.

● Взаємодія з Рахунковою палатою

Ми дослідили, які комітети у 2020 році взаємодіяли з Рахунковою палатою та в якій формі відбувалася така взаємодія – заслуховування звітів, ініціювання аудиту ефективності використання коштів державного бюджету; отримання пропозицій до законопроектів тощо.

● Взаємодія з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини

Відображено, які комітети у 2020 році взаємодіяли з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, зокрема зверталися до омбудсмена, заслуховували інформацію, отримували пропозиції до законопроектів тощо.

● Звернення із запитом до Кабінету Міністрів України

Відображено, які комітети у 2020 році зверталися із запитом до Кабінету Міністрів України.

● Звернення із запитом до Президента України

Відображено, які комітети у 2020 році зверталися із запитом до Президента України.

● Взаємодія з державними органами, установами та організаціями

Ми дослідили, з якими органами, установами та організаціями найчастіше взаємодіяв кожен комітет у процесі реалізації контрольної функції.

● Направлення матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам

Відображено, які комітети у 2020 році направляли матеріали для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам, та кількість.

● Аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб

Ми дослідили, які комітети у 2020 році проводили аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та яких саме законодавчих актів стосувався такий аналіз.

Організаційна функція

● Кількість засідань, проведених комітетом у 2020 році

Вказаний показник відображає кількість засідань, на яких вирішувалися питання в межах реалізації усіх напрямів діяльності комітету, як щодо виконання законопроектної так і контрольної та організаційної функцій.

● Кількість робочих груп для реалізації контрольної функції

Проаналізовано, які комітети створювали офіційні робочі групи в межах організаційної діяльності комітету. Не враховано робочі групи, створені для реалізації законопроектної та контрольної функцій.

● Кількість проведених парламентських слухань

Оцінено діяльність комітетів щодо організації та проведення парламентських слухань у 2020 році. Враховуючи карантинні обмеження, які діяли протягом року, дослідивши інформацію з сайтів комітетів та відповіді на публічні запити, ми встановили, які комітети встигли провести слухання до запровадження карантинних обмежень, які планували провести парламентські слухання, а які не проводили та не планували проведення парламентських слухань у 2020 році.

● Кількість проведених комітетських слухань

Досліджено, які комітети та скільки разів проводили комітетські слухання у 2020 році та чи надано за результатами їх проведення відповідні рекомендації.

● Участь комітетів у призначенні, звільненні, затвердженні та наданні згоди на призначення посадових осіб

Проаналізовано, які комітети брали участь у призначенні, звільненні, затвердженні та наданні згоди на призначення посадових осіб у межах організаційної діяльності комітету. Узагальнено кількість розглянутих кожним комітетом кандидатур на посади до відповідних державних органів з відображенням конкретної посади та результатів розгляду питання парламентом.

● Кількість звернень, які надійшли до комітету

Вказаний показник відображає, наскільки активно до комітету у 2020 році зверталися громадяни, підприємства, установи чи організації.

● Взаємодія комітетів з міжнародними організаціями

Проаналізовано, які комітети взаємодіяли у 2020 році з міжнародними організаціями та з якими саме.

Якість звітування комітетів

Ми оцінили якість звітів комітетів за 3 та 4 сесії IX скликання за трьома індикаторами: правильність розміщення, своєчасність оприлюднення, повнота:

1. **Правильність розміщення** звітів стосується місця розміщення такого звіту в публічному просторі, форми та назви документа, що є визначальним чинником його доступності та легкості пошуку для ознайомлення зацікавленими особами. Відповідно до Положення про веб-ресурси Верховної Ради України, основні інформаційні ресурси вебсайту Комітету Верховної Ради України включають, зокрема, звіти комітету. Кожен звіт комітету має бути розміщений на вебсайті комітету з відповідною назвою «Звіт», а не будь-якою іншою, на кшталт «Інформація про діяльність комітету».

2. **Своєчасність оприлюднення** звітів вказує на те, чи не було опубліковано звіт із значною затримкою в часі, адже, відповідно до Закону, звіт повинен бути затверджений наприкінці кожної сесії, тобто до кінця лютого 2020 року для звіту за 3 сесією та до кінця липня 2020 року для звіту за 4 сесією.

3. **Повнота** звітів передбачає відображення у звіті інформації про результати діяльності комітету за такими складниками функцій:

- **законопроектна:**
інформація щодо:
 - висновків на законопроекти, наданих комітетом як головним;
 - висновків на законопроекти, наданих комітетом до головних комітетів;
 - прийнятих законів.
- **організаційна:**
інформація щодо:
 - кількості засідань;
 - проведених комітетських і парламентських слухань;
 - проведених інших подій, як-от публічні обговорення, круглі столи, конференції;
 - робочих груп, які функціонували на базі комітету;
 - кількості наданих рішень, рекомендацій, роз'яснень, висновків;
 - звернень, які надійшли до комітету;
 - розглянутих кандидатур на посади до відповідних державних органів;
 - міжпарламентської діяльності та взаємодії з міжнародними партнерами.

- **контрольна:**
інформація щодо:
 - проведення аналізу практики застосування законодавства;
 - контролю за виконанням бюджету;
 - направлення матеріалів для відповідного реагування.

Кожен звіт комітету оцінено за трьома функціями, з можливістю отримання 1 бала за відображення інформації про кожен складник функції. Отже, максимальна оцінка повноти кожного звіту – 14 балів. Слід зазначити, що для отримання бала за наявність у звіті тієї чи іншої інформації достатньо було як відображення цієї інформації, так і вказівки на те, що ту чи іншу діяльність комітет за звітний період не проводив. Усі набрані бали по кожному звіту переведено у відповідні відсотки, які вказують на те, наскільки повним є звіт.

Для відбору складників функцій для оцінювання повноти за основу взято найбільш повний опублікований звіт комітету. Тобто оцінювання базувалося на реальних, а не ідеальних уявленнях про належну повноту звітів.

Обмеження дослідження

Для оцінювання результативності діяльності всіх комітетів ВРУ ми брали до уваги лише ті складники функцій, які можна оцінити, тобто результати виконання яких можливо виміряти в числових та/або якісних показниках, або хоча б фактом їх виконання чи невиконання. Тому, наприклад, ми не оцінювали забезпечення комітетом висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації як складник організаційної функції чи узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів, як складник законопроектної функції.

Водночас хочемо наголосити, що деякі з досліджених нами показників є суто кількісним відображенням тої чи іншої діяльності та не свідчать про її якість (наприклад, кількість розроблених унікальних законопроектів депутатами – членами комітету). Тому, оцінюючи той чи інший комітет, потрібно досліджувати його діяльність за комплексом показників.

Одним із викликів, з якими ми зіткнулись під час аналізу дослідження результативності комітетів, став різний рівень відкритості комітетів до співпраці в межах дослідження. Ми здійснювали постійну комунікацію з представниками кожного комітету та їх секретаріатами, у межах якої проходив збір необхідної інформації, якої нема у відкритому доступі, уточнення такої інформації та інша взаємодія.

Загалом, слід сказати про неоднакову готовність комітетів до взаємодії, що можна пояснити значною завантаженістю комітетів та їх секретаріатів, особливо зважаючи на карантинні обмеження. Проте майже всі комітети надали необхідну інформацію, деякі зробили це формально, деякі більш повно та вичерпно, та майже всі комітети були готові до того чи іншого рівня комунікації. Лише 1 комітет¹ відмовився будь-яким чином взаємодіяти, сприяти реалізації дослідження та надавати будь-яку інформацію

Найбільш відкритими до співпраці в межах реалізації проекту були такі комітети:

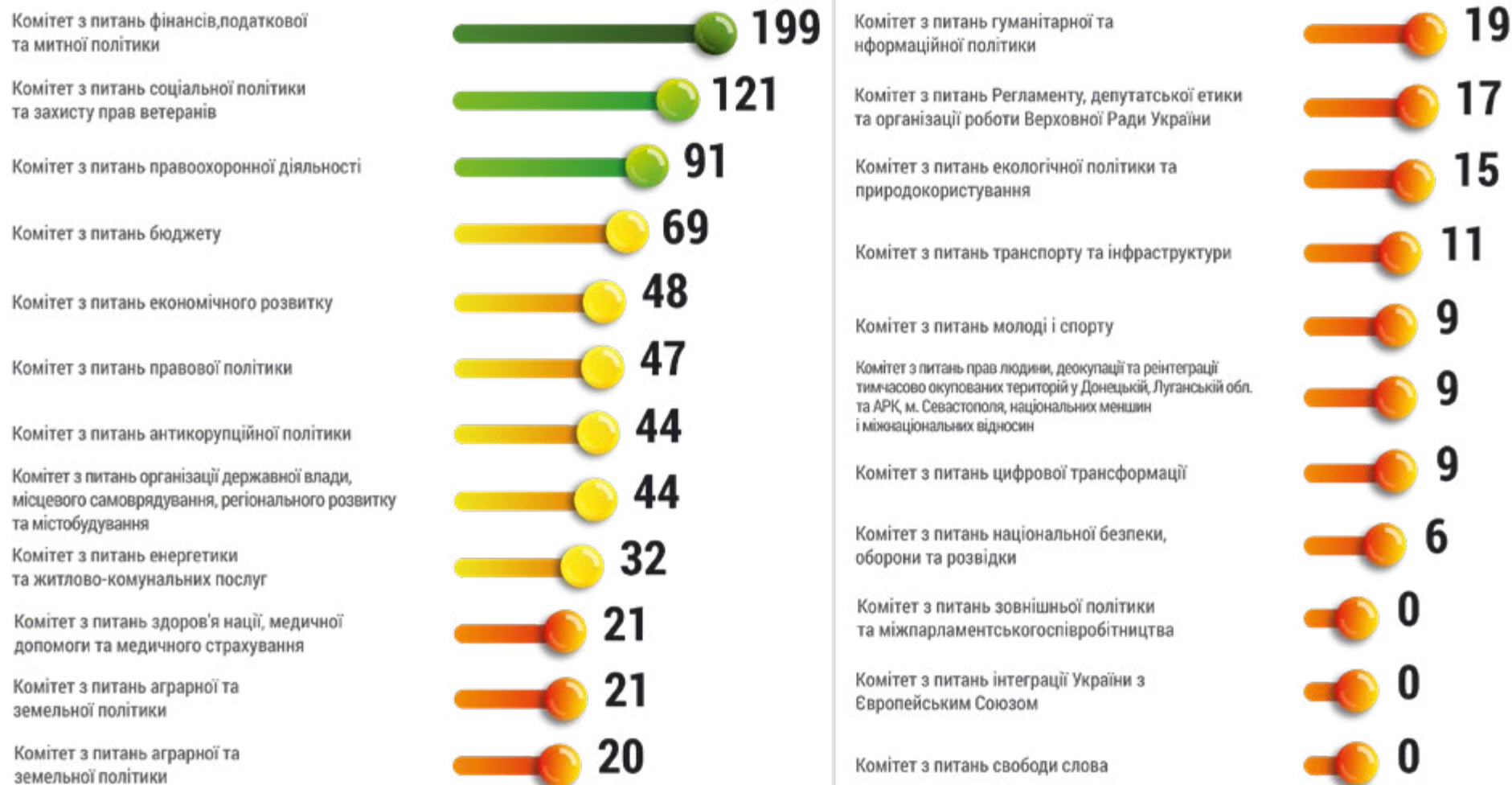
- Комітет з питань аграрної та земельної політики;
- Комітет з питань антикорупційної політики;
- Комітет з питань бюджету;
- Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом;
- Комітет з питань молоді і спорту;
- Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування;
- Комітет з питань цифрової трансформації.

1.2. Узагальнені результати дослідження результативності діяльності комітетів ВРУ

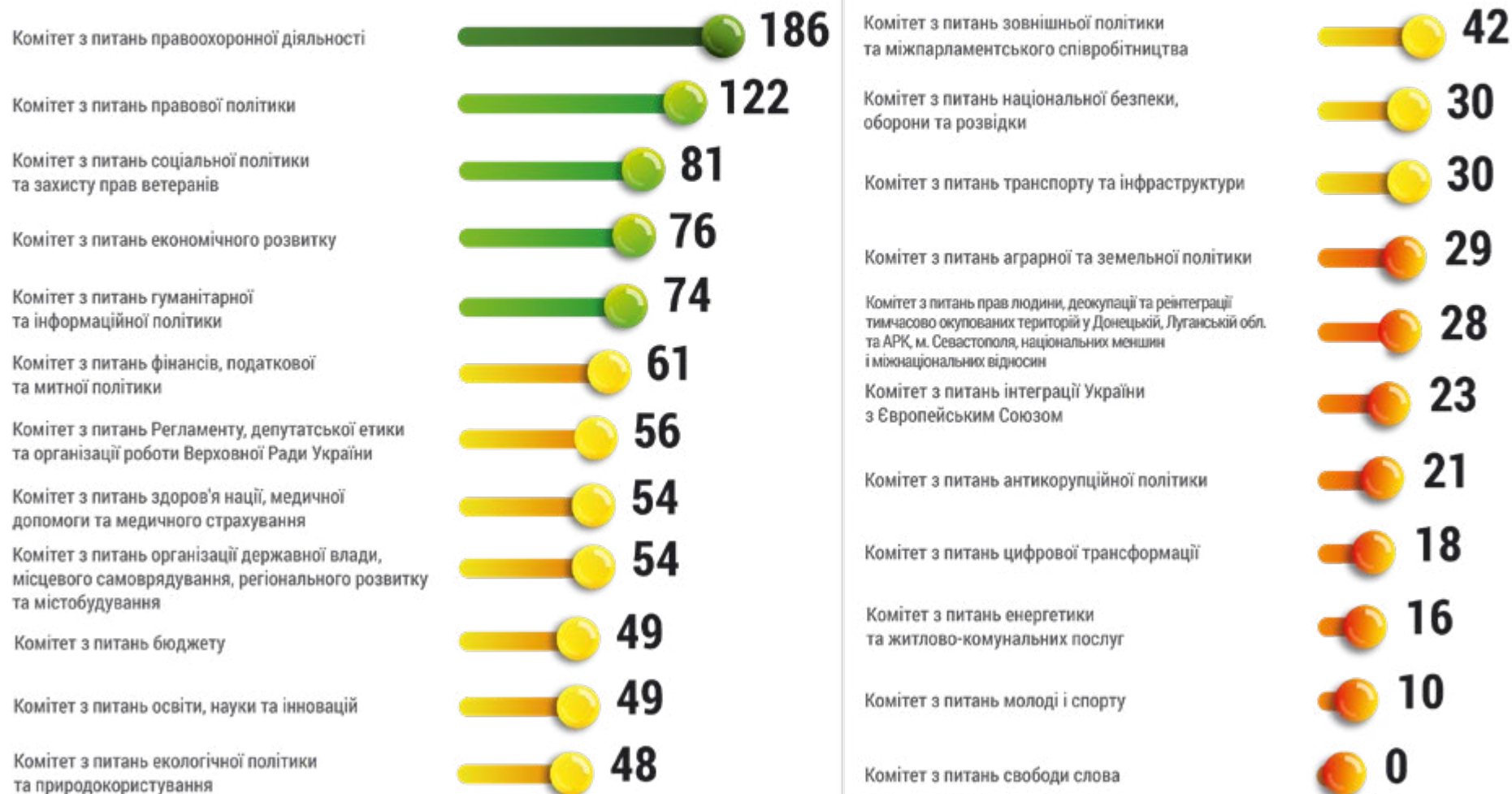
Проаналізувавши результативність кожного комітету ВРУ у 2020 році, можна навести узагальнені результати за тими чи іншими числовими показниками діяльності, які дають змогу об'єктивно порівняти всі комітети або хоча б більшість з них.

1. Комітет з питань екологічної політики та природокористування.

Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю зареєстрованих унікальних законопроектів депутатами – членами комітету:



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю висновків на законопроекти, наданих Комітетом як головним:



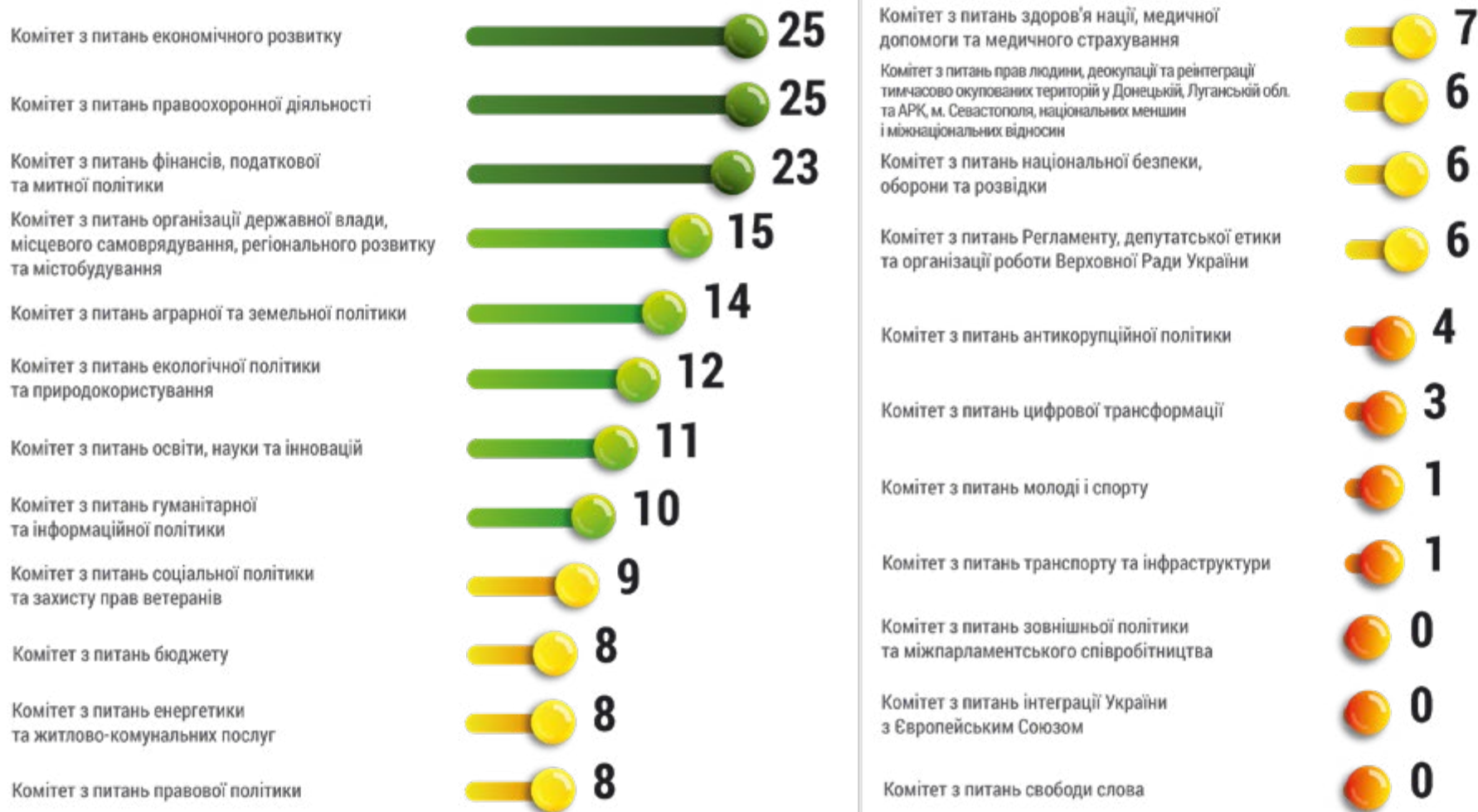
Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю законопроектів, які вони повинні були розглянути у 2020 році як головні, та часткою їх розгляду:



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю висновків на законопроєкти, наданих Комітетом до головних комітетів:



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю законопроектів, підготовлених Комітетом до другого читання:



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю та часткою серед опрацьованих законопроектів у 2020 році комітетом як головним, які у 2020 році стали законами:

Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва



Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом



Комітет з питань бюджету



Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики



Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг



Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування



Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки



Комітет з питань антикорупційної політики



Комітет з питань аграрної та земельної політики



Комітет з питань економічного розвитку



Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування



Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України



Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики



Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській обл. та АРК, м. Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин



Комітет з питань цифрової трансформації



Комітет з питань освіти, науки та інновацій



Комітет з питань молоді і спорту



Комітет з питань правоохоронної діяльності



Комітет з питань правової політики



Комітет з питань транспорту та інфраструктури



Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів



Комітет з питань екологічної політики та природокористування

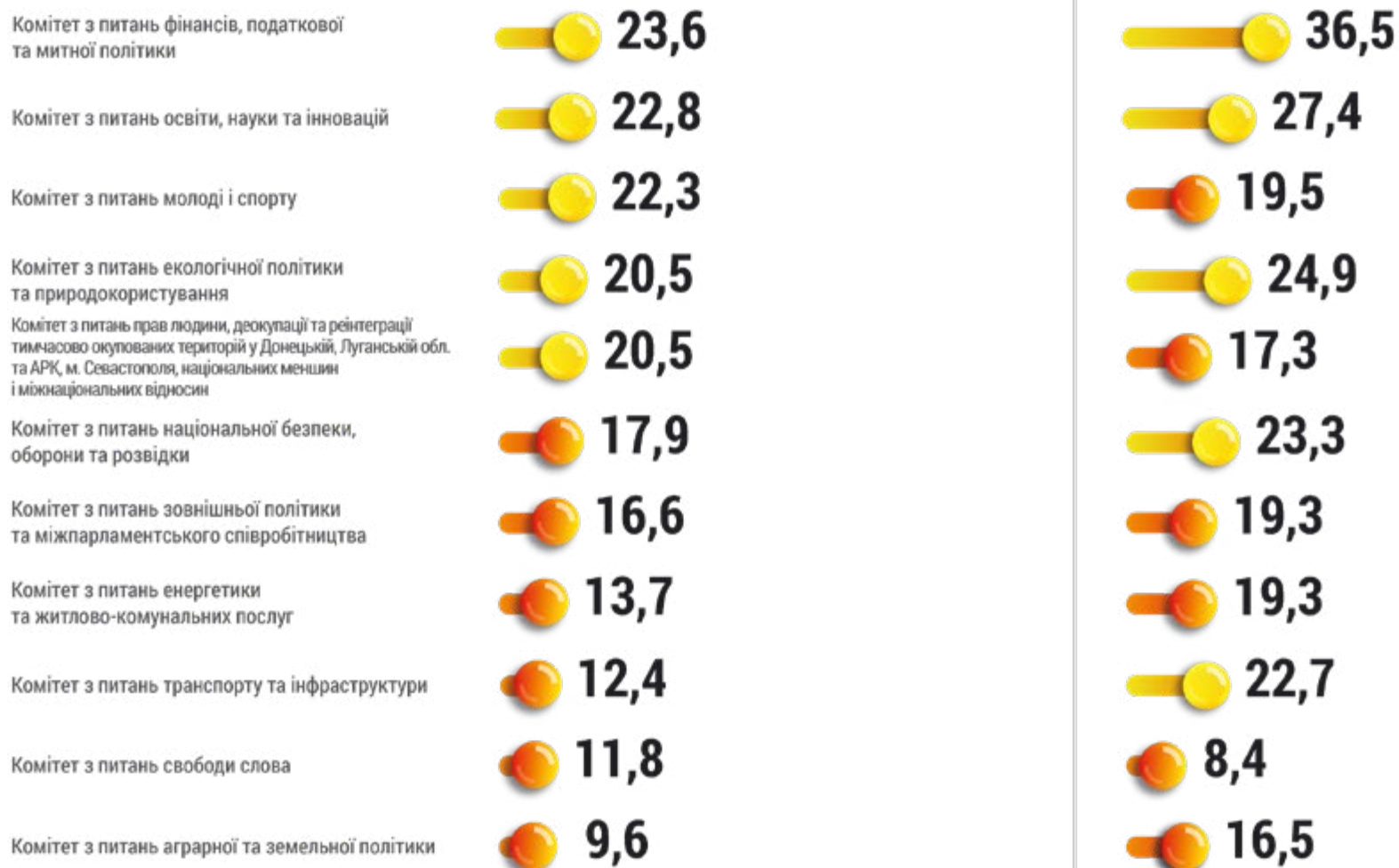


Комітет з питань свободи слова

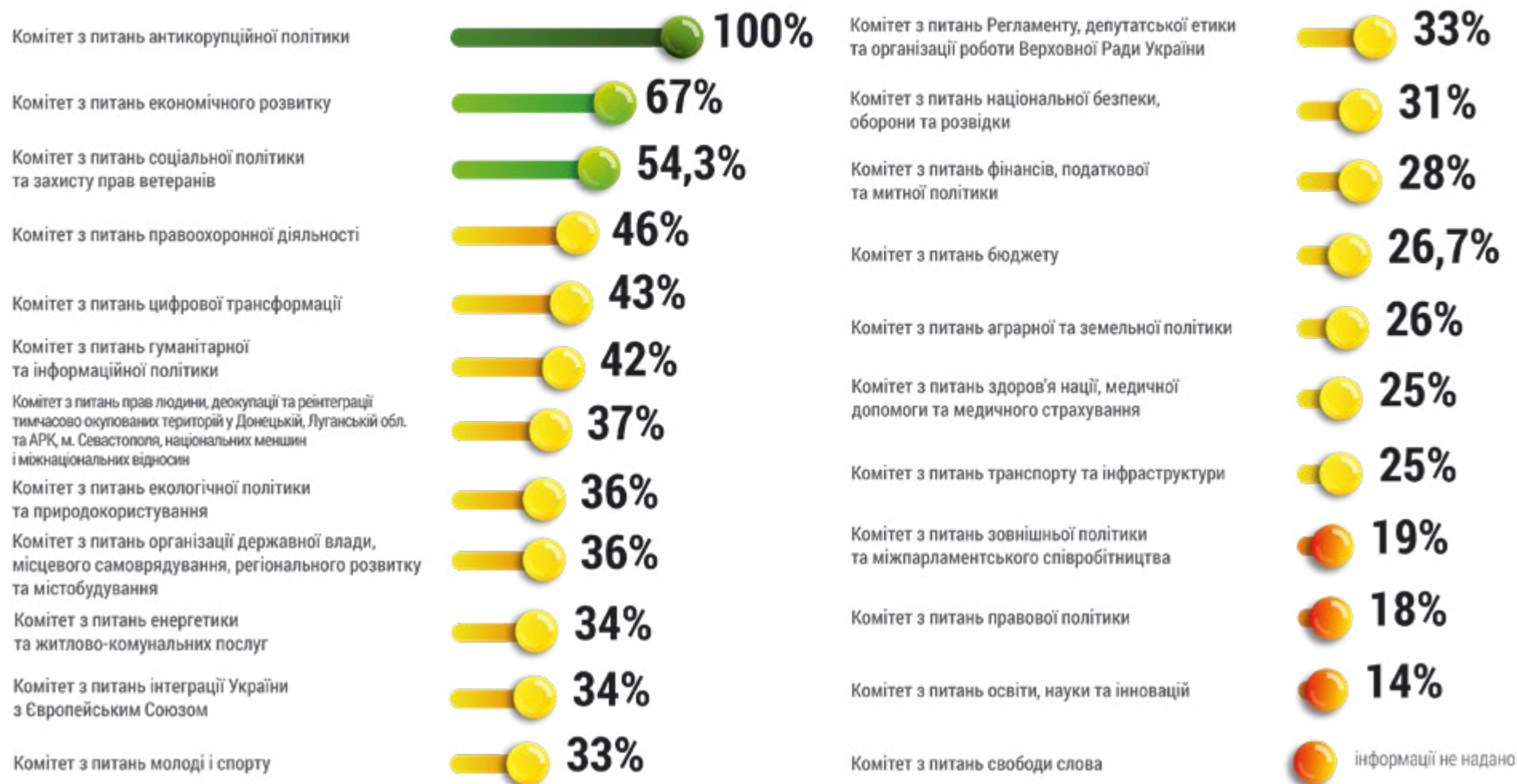


Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю законодавчих актів, які припадали у 2020 році на 1 члена Комітету та 1 працівника секретаріату Комітету:





Рейтинг комітетів ВРУ за часткою виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік:



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю створених офіційних робочих груп для реалізації законопроектної функції та результатами (кількість опрацьованих/розроблених законопроектів) діяльності таких робочих груп:



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю проведених у 2020 році засідань:



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю проведених у 2020 році комітетських слухань (з наданням відповідних рекомендацій):

Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів



Комітет з питань правової політики



Комітет з питань освіти, науки та інновацій



Комітет з питань аграрної та земельної політики



Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг



Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування



Комітет з питань правоохоронної діяльності



Комітет з питань екологічної політики та природокористування



Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва



Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом



Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській обл. та АРК, м. Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин



Комітет з питань цифрової трансформації



Комітет з питань антикорупційної політики



Комітет з питань бюджету



Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики



Комітет з питань економічного розвитку



Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування



Комітет з питань молоді і спорту



Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки



Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України



Комітет з питань свободи слова



Комітет з питань транспорту та інфраструктури



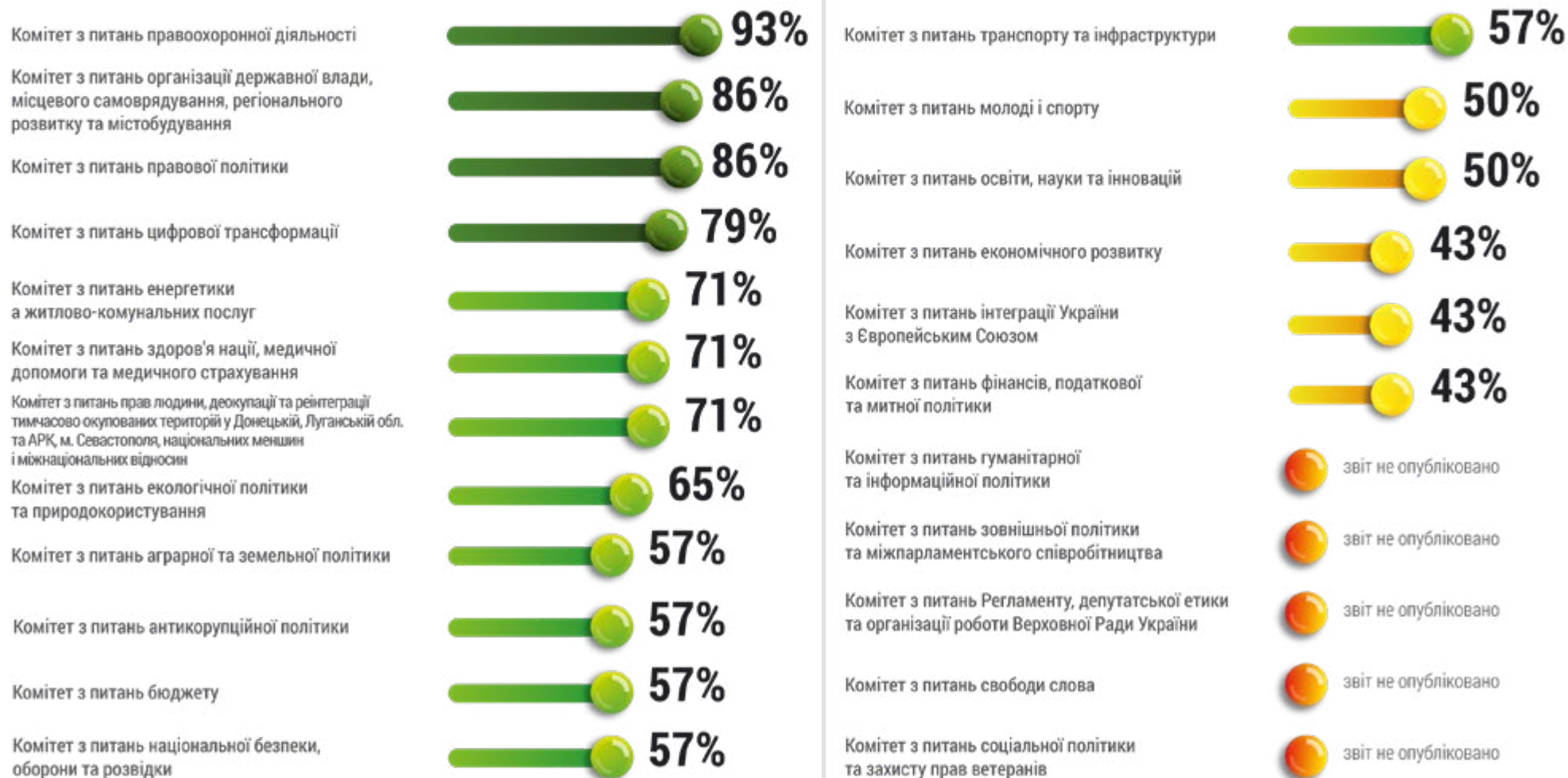
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики



Рейтинг комітетів ВРУ за кількістю звернень, які надійшли до комітету у 2020 році:



Рейтинг комітетів ВРУ за повнотою звіту за 3 сесію:



Рейтинг комітетів ВРУ за повнотою звіту за 4 сесію:



1.3. Аналіз результативності виконання законопроектної, контрольної та організаційної функцій комітетами ВРУ

Дослідивши результативність кожного комітету ВРУ у 2020 році, ми хотіли б зосередити увагу на певних взаємозв'язках, закономірностях та окремих (точкових) питаннях, виявлення яких допоможе сформулювати конкретні рекомендації для поліпшення результативності роботи комітетів ВРУ.

1.3.1. Модель типового комітету ВРУ

Опрацювавши отриману інформацію щодо результатів діяльності кожного з 23 комітетів, ми узагальнили її та змоделивали типовий комітет українського парламенту за середніми показниками результативності у 2020 році.

Це допоможе порівняти роботу комітетів за загальними показниками результативності, яких вони досягли у 2020 році, та виявити слабкі сторони кожного комітету, які потребують удосконалення, а також ті напрями діяльності, які комітет реалізує на вищому рівні в порівнянні з іншими.

МОДЕЛЬ ТИПОВОГО КОМІТЕТУ ВРУ



Типовий комітет ВРУ у 2020 році складався з 17 членів, а його секретаріат з 14 працівників.

Законопроектна функція

ЗАКОНОПРОЄКТНА АКТИВНІСТЬ

Зареєстровано

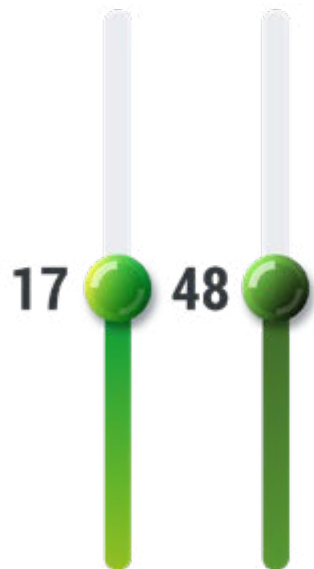
Кількість унікальних законопроектів, зареєстрованих депутатами-членами Комітету у сфері відання Комітету



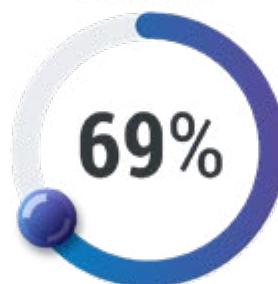
Опрацьовано

Кількість висновків на законопроекти, які Комітет надав як

не головний



головний



від кількості законопроектів, які Комітет повинен був розглянути як головний у 2020 році



Стали законами

Кількість законопроектів, опрацьованих у 2020 році Комітетом як головним, які у цьому ж році стали законами



Навантаження в частині опрацювання законодавчих актів у 2020 році

на 1 члена Комітету



23,6

на 1 працівника секретаріату Комітету



27,3

акти

Законопроектна функція

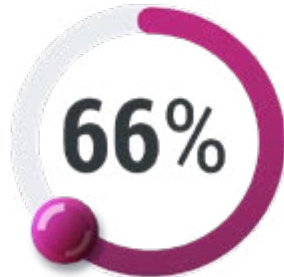
ЗАПЛАНОВАНО VS ЗРОБЛЕНО

Виконано планів комітету

% від кількості запланованих до розгляду законопроектів на період роботи 3-ї та 4-ї сесій, з підготовки яких Комітет визначено як

головний

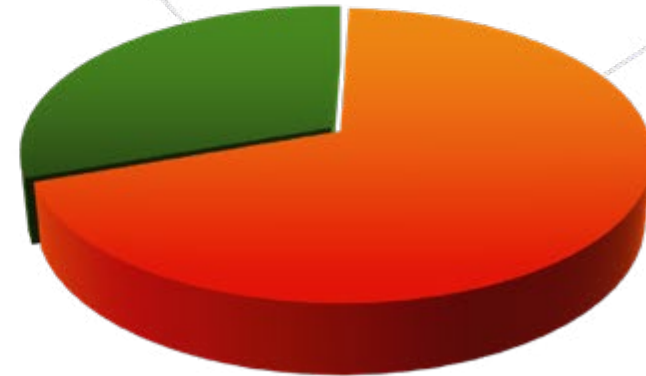
не головний



Виконання плану законопроектної роботи ВРУ на 2020 рік

33.5%
Виконано

66.5%
Не виконано



Законопроектна функція

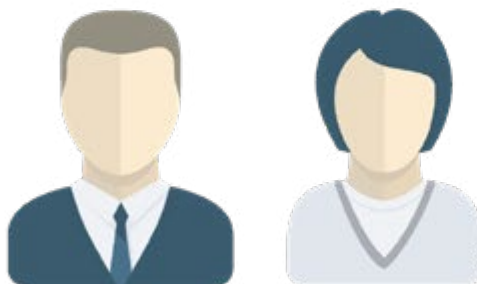
А ЩЕ...

**Створено офіційних
робочих груп**



5

Результатом діяльності
робочих груп стало
напрацювання
2 законопроектів



Комітет **не брав участі** в опрацюванні
загальнодержавних програм/стратегій.



Контрольна функція

КОНТРОЛЬНА АКТИВНІСТЬ

Створено офіційних робочих груп

Офіційні робочі групи для реалізації контрольної функції не створювались



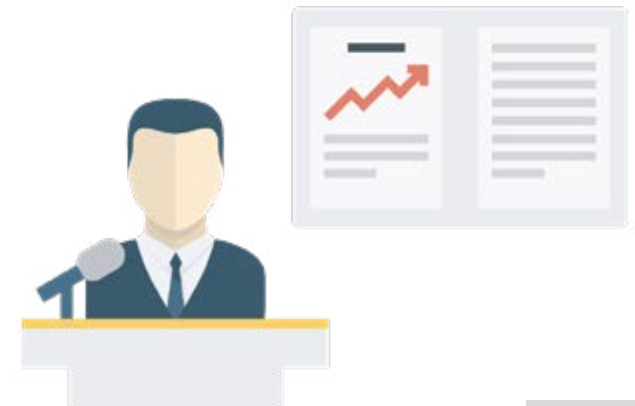
Проаналізовано

Типовий комітет у 2020 році **проводив аналіз** практики застосування профільних законів



Заслухано звіти

У межах виконання контрольної функції у 2020 році комітетом було заслухано звіти та інформацію профільних державних органів



Контрольна функція

ВЗАЄМОДІЯ І ЗАПИТИ

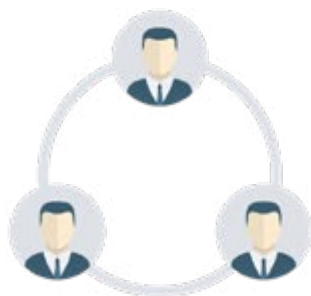
Комітет взаємодіяв з:

Рахунковою палатою

- розгляд звітів
- аудит ефективності використання коштів державного бюджету



Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини



Комітет звертався із запитом до:

Кабінету Міністрів України



Президента України



Контрольна функція

ВЗАЄМОДІЯ І ЗАПИТИ

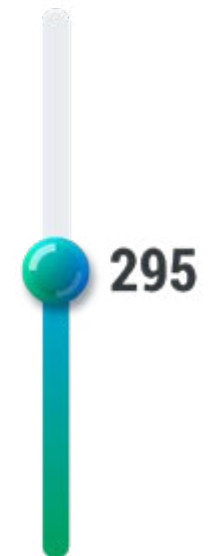
Взаємодія з різними профільними державними органами, установами та організаціями.

У межах виконання контрольної функції Типовий комітет взаємодіє з різними профільними державними органами, установами та організаціями.



Матеріалів направлено

Кількість направлених Комітетом матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам в процесі реалізації парламентського контролю



Організаційна функція

ОРГАНІЗАЦІЙНА АКТИВНІСТЬ

Проведено засідань



Робочі групи

Офіційні робочі групи для реалізації організаційної функції не створювались



Слухання

Парламентські

Не проводились та не готувались до проведення



Комітетські

1
Слухання



1
Рекомендації



Організаційна функція

Комітетом у 2020 році розглядалися кандидатури на посади до відповідних державних органів



Типовий комітет у 2020 році взаємодівав з профільними міжнародними організаціями



Звернення

Кількість звернень, які надійшли до Комітету



Організаційна функція

ЯКІСТЬ ЗВІТУВАННЯ

Публікація звітів Типовим комітетом

Розміщений
у відповідному
розділі сайту



Опублікований
вчасно



Повнота
звіту

57%

1.3.2. Аналіз організації роботи комітетів

● Законопроектна активність членів комітетів

Деякі комітети не є активними в розробленні та подальшій реєстрації законопроектів. **Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом, Комітет з питань свободи слова** та члени таких комітетів не зареєстрували у 2020 році жодного законопроекту. Пояснення цьому слід шукати в організаційних особливостях роботи цих комітетів. Зокрема, Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва не розробляє законопроектів, адже розглядає законопроекти щодо ратифікації міжнародних угод, де суб'єктами законодавчої ініціативи є Президент України та Кабінет Міністрів України. Схожа ситуація з Комітетом з питань інтеграції України з Європейським Союзом, який розглядає законопроекти щодо ратифікації міжнародних угод з країнами та інституціями Європейського Союзу.

Причиною низької законопроектної активності Комітету з питань свободи слова, який у 2020 році не лише не розробляв, але й не опрацював законопроекти як головний комітет, може бути фактично штучне виділення цього комітету з Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики, предмети відання якого є родовими у порівнянні з предметами відання Комітету з питань свободи слова. Предметом відання Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики є державна політика у сфері інформації, а Комітету з питань свободи слова – права громадян на інформацію, які є частиною державної політики у сфері інформації. Такий «збіг» предметів відання призводить до того, що на сьогодні всі законопроекти як до головного направляються на розгляд Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики.

● Активність підкомітетів

Аналіз виявив різні підходи до організації роботи підкомітетів. Хоча кожен комітет формально поділяється на підкомітети, поширеною є практика формального існування підкомітетів без провадження ними активної діяльності. У функціонуванні значної кількості комітетів підкомітети не відіграють жодної ролі, оскільки вся робота сконцентрована в комітеті. Навіть секретаріати не мають жодної інформації про їхню діяльність. Унаслідок цього в публічному просторі немає будь-якої інформації щодо засідань чи результатів роботи таких підкомітетів. У деяких комітетах, навпаки, діяльність підкомітетів є доволі активною та публічною, а самі підкомітети відіграють важливу роль у функціонуванні комітету. Поширеною практикою у таких комітетах є створення офіційних та неофіційних робочих груп саме на базі «вузькопрофільних» підкомітетів. Питання спочатку опрацюються на рівні підкомітету і лише після цього їх можуть заслухати на комітеті. Вплив діяльності підкомітетів на результативність комітетів істотний, адже значна частина навантаження щодо опрацювання законопроектів та контрольних повноважень переходить до підкомітетів. Це своєю чергою сприяє оперативному розгляду питань на засіданнях самих комітетів, не обмежуючи час на детальне та якісне опрацювання в підкомітетах.

● (Не)офіційність робочих груп

Дослідження показало, що більшість комітетів створює офіційні робочі групи. Загалом, у 2020 році кожен комітет організував роботу від 0 до 28 офіційних робочих груп. Середнє значення (медіана) за відсотком створених офіційних робочих груп усіма комітетами становить 5 робочих груп. Переважно такі робочі групи створюються в межах реалізації законопроектної функції, часто для напрацювання конкрет-

ного законопроекту, що є доволі результативною практикою. Наприклад, Комітет з питань правоохоронної діяльності створив 18 робочих груп, у результаті діяльності яких розроблено та внесено на розгляд ВРУ 23 законопроекти. Водночас деякі комітети практикують функціонування неофіційних робочих груп, які створюються без рішень комітету, а інформація про їхню діяльність не публікується та не узагальнюється. Діяльність неофіційних робочих груп менш формалізована, однак потрапити до складу такої робочої групи чи бути залученим до її діяльності, а також стежити за результатами її діяльності значно складніше. З огляду на це, успішною практикою деяких комітетів є комбінований підхід до організації робочих груп, коли на базі офіційної робочої групи, яка включає всіх стейкхолдерів, функціонують менші неофіційні робочі «підгрупи», які опрацюють окремі частини питання або напрацюють свій варіант розв'язання конкретної проблеми, який згодом презентують для більш конструктивного обговорення офіційній робочій групі.

● Диспропорційна реалізація функцій

Аналіз діяльності комітетів виявив, що загальною проблемою є певна диспропорція в реалізації функцій. Спостерігається значно більша сконцентрованість комітетів на виконанні законопроектної функції. Проте ефективними вважаються ті парламенти, які не обмежуються виключно законодавчим напрямом і прагнуть до впровадження й застосування ефективних механізмів парламентського контролю¹. Особливим у розрізі поєднання законопроектної та контрольної функцій є аналіз ефективності чинного

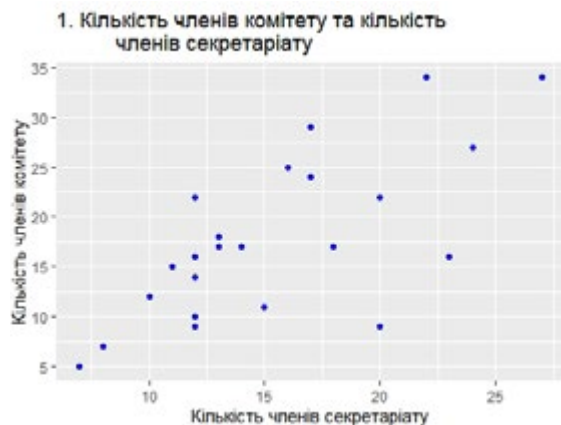
1. Методологічні підходи та рекомендації для Верховної Ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/Post-Legislative-Scrutiny.html

законодавства, який є запорукою якісних та системних законодавчих змін у майбутньому.

● Навантаження на секретаріати

Важливу роль у функціонуванні комітетів відіграють їх секретаріати. У процесі дослідження ми часто чули, що ті чи інші показники результативності зумовлені перенавантаженістю працівників секретаріатів, які просто не встигають реалізувати покладені на них завдання. Ми вирішили проаналізувати залежність результативності роботи комітетів від навантаженості секретаріатів комітетів.

Зіставлення кількості депутатів комітетів з кількістю працівників їх секретаріатів показало певну закономірність. Що більший комітет, то більший його секретаріат, що є логічним. Більше того, є певна закономірність між кількістю членів комітетів і кількістю ініційованих ними законопроектів у сфері свого відання (графіки 1, 2).



Загалом, на 410 депутатів, які входять до комітетів, припадає 355 працівників секретаріатів. У 15 комітетах членів комітетів більше, ніж працівників їх секретаріатів, а у 8 комітетах навпаки – працівники секретаріатів за кількістю переважають членів комітетів, причому така ситуація характерна переважно для комітетів з невеликою кількістю членів.

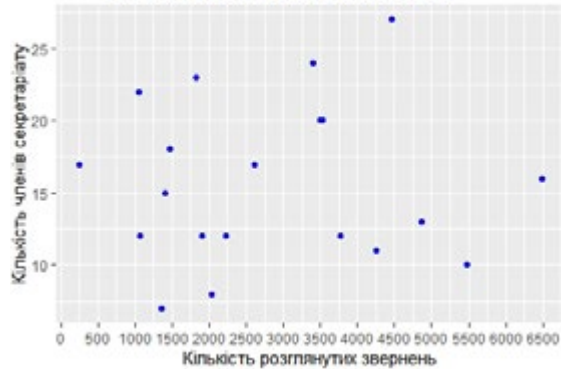
Середнє значення (медіана) за відсотком покриття працівниками секретаріатів для всіх комітетів становить 83%. Водночас у деяких комітетах спостерігається диспропорція між членами комітету та працівниками його секретаріату. Зокрема, найбільш забезпеченими працівниками секретаріату виявилися такі комітети: Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів (222%), Комітет з питань економічного розвитку (144%), Комітет з питань свободи слова (140%), Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України (136%). Найменше працівників секретаріатів припадає на такі комі-

тети: Комітет з питань транспорту та інфраструктури (55%), Комітет з питань аграрної та земельної політики (59%), Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики (64%), Комітет з питань правоохоронної діяльності (64%).

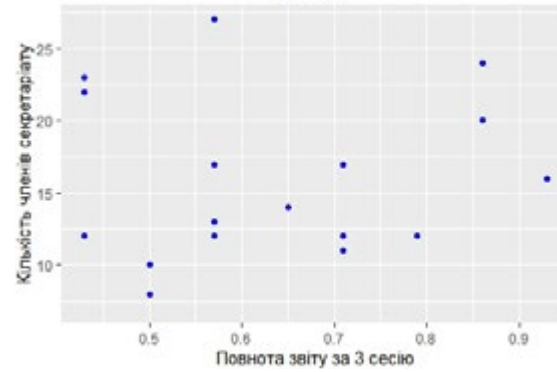
- Аналіз загального законодавчого навантаження на кожен комітет у 2020 році дав змогу виявити, скільки законодавчих актів припадає на працівників секретаріатів кожного комітету. Цей показник суттєво різниться в різних комітетах та варіює від 8 до 200 законодавчих актів на одного працівника секретаріату. Середнє значення (медіана) за кількістю законодавчих актів, які на рік припадають на одного працівника секретаріату, становить 27.
- Здобуті результати діяльності комітетів дали нам змогу дослідити її кореляцію з кількістю працівників секретаріатів.

Усі отримані дані згруповано в таблицю, де кожен комітет отримав свій результативний показник роботи. У подальшому ми по черзі проаналізували взаємозв'язки між кількістю членів секретаріатів комітетів з різними показниками роботи комітетів. Слід враховувати, що кожен комітет має свою специфіку роботи, а отже отримані дані кореляції є відносними і не дають гарантій взаємозв'язків. Водночас отримані результати дослідження кореляції є яскравою ілюстрацією того, що багато показників роботи комітетів не залежать від кількості працівників їх секретаріатів. Наприклад, повнота звіту за 3 та 4 сесії не залежить від кількості працівників секретаріатів (графіки 5, 6).

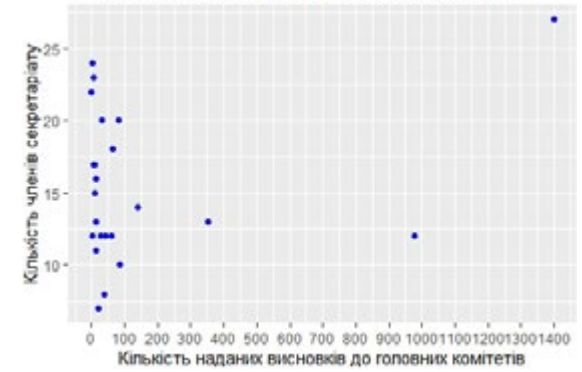
3. Кількість членів секретаріату та кількість розглянутих звернень у 2020 році



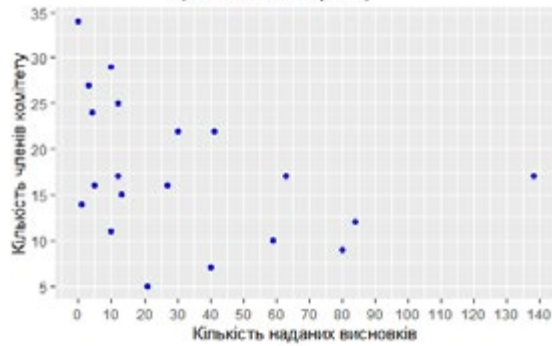
5. Кількість членів секретаріату та повнота звіту за 3 сесію



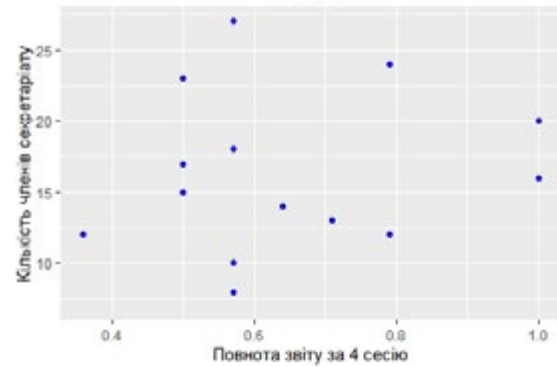
7. Кількість членів секретаріату та кількість наданих висновків до головних комітетів



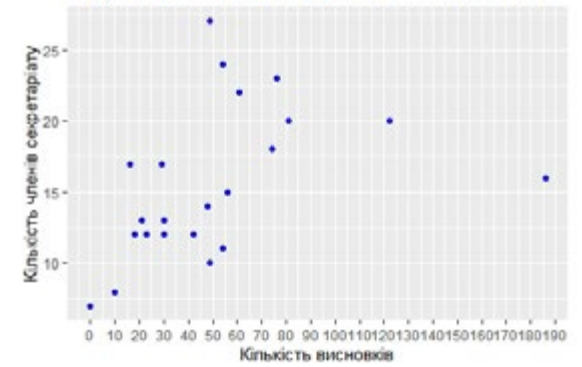
4. Кількість членів комітету та кількість наданих висновків до головних комітетів (за винятком трьох)



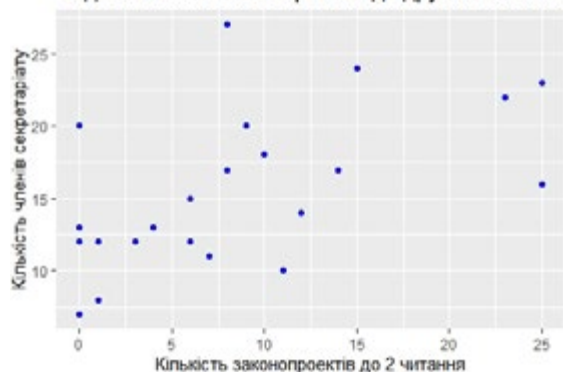
6. Кількість членів секретаріату та повнота звіту за 4 сесію



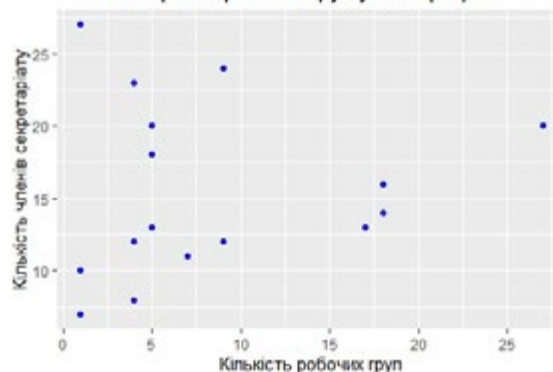
8. Кількість членів секретаріату та кількість підготовлених висновків як головним комітетом



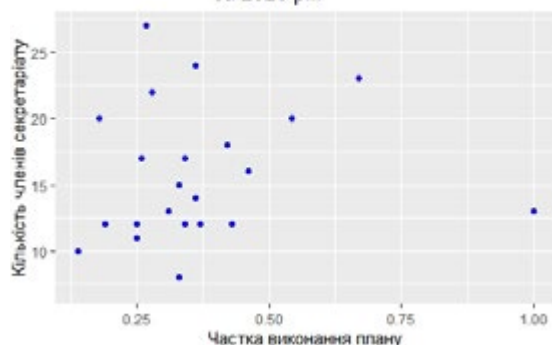
9. Кількість членів секретаріату та кількість підготовлених законопроектів до другого читання



11. Кількість членів секретаріату та кількість створених робочих груп у 2020 році



10. Кількість членів секретаріату та частка виконаного плану законопроектної роботи за 2020 рік



Отримані результати свідчать про відсутність зв'язку між кількістю працівників секретаріатів комітетів та результативністю виконання комітатами своїх функцій. Водночас можемо зробити припущення:

1. У тих комітетах, де секретаріат є численнішим, імовірно, розглянуть більше законопроектів до першого читання (графік 2).
2. У тих комітетах, де секретаріат є численнішим, імовірно, розглянуть більше законопроектів до другого читання (графік 9).

Рекомендації

- Слід усунути неузгодженість щодо «збігу» предметів відання між Комітетом з питань свободи слова та Комітетом з питань гуманітарної та інформаційної політики, оптимізувавши предмети відання цих комітетів або об'єднавши ці комітети в наступному скликанні ВРУ.
- Треба оптимізувати та активізувати роботу «сплячих» підкомітетів, зокрема через делегування попередньої підготовки питань до засідання комітету.
- Деякі комітети потребують збалансування кількості працівників секретаріату комітету і кількості членів цього ж комітету, навантаження на комітет загалом. Рекомендуємо укомплектувати необхідними працівниками секретаріати тих комітетів, де їхня кількість не співвідноситься з кількістю членів комітетів та середнім навантаженням на 1 працівника секретаріату. Це сприятиме більш ефективному виконанню їхніх функцій та дасть змогу концентруватися не лише на опрацюванні законопроектів, а й на контрольній діяльності комітету.
- Варто активніше використовувати такий інструмент, як створення офіційних (у виняткових випадках неофіційних) робочих груп, як у законопроектній діяльності комітету, так і в межах виконання інших функцій. Інформацію про функціонування таких робочих груп, зокрема запрошення взяти участь у роботі робочої групи, анонси засідань та результати діяльності, доцільно оприлюднювати на вебсайтах комітетів та в соціальних мережах.

1.3.3. Аналіз реалізації законопроектної функції

1. За період з 01.01.2020 по 31.12.2020 у ВРУ зареєстровано 1855 законопроектів, 1560 з яких, тобто 84 %, – народними депутатами. Загальна кількість законопроектів, зареєстрованих депутатами – членами комітетів у сфері відання їх комітетів, становить 852 унікальних законопроекти, тобто близько 55 % від загальної кількості законопроектів, розроблених народними депутатами.

За 2020 рік депутати – члени різних комітетів зареєстрували від 0 до 199 унікальних законопроектів у межах предметів відання своїх комітетів. Найактивнішим за цим показником виявився Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики (199 унікальних законопроектів) та Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів (121 унікальний законопроект). Натомість Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом, Комітет з питань свободи слова та члени таких комітетів не зареєстрували у 2020 році жодного законопроекту.

Попри такий колосальний розрив між максимальною та мінімальною кількістю розроблених законопроектів, середнє значення (медіана) для всіх комітетів становить 20 унікальних законопроектів.

2. Одним із показників результативності комітетів є кількість опрацьованих законопроектів.

● Аналіз кількості законопроектів, які повинен був розглянути кожен комітет як головний у 2020 році, показав, що кожен комітет повинен був опрацювати до першого читання від 0 до 410 законопроектів. Найбільш завантаженим за кількістю таких законопроектів був Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, який повинен був опрацювати як головний до першого читання 410 законопроектів. Найменше законопроектів повинен був опрацювати Комітет з питань цифрової трансформації – 12,

якщо не враховувати Комітет з питань свободи слова, на розгляд якого законопроекти взагалі не направлялися.

● Виявлено, що у 2020 році кількість висновків, наданих комітетами на законопроекти, за якими їх визначено **головними**, становить від 0 до 186 висновків на кожен комітет. Найбільше висновків на законопроекти як головний надав Комітет з питань правоохоронної діяльності (186 висновків) та Комітет з питань правової політики (122 висновки). Очікувано, Комітет з питань свободи слова не надав жодного такого висновку. Середнє значення (медіана) для всіх комітетів за кількістю наданих висновків на законопроекти, щодо яких комітет визначено головним, становить **48 висновків**.

● Дослідивши стан опрацювання законопроектів, які у 2020 році комітети повинні були розглянути як головні, виявлено, що комітети реалізують вказану діяльність по-різному. Деякі комітети опрацювали **усі** законопроекти (Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, Комітет з питань цифрової трансформації), інші ж опрацювали лише незначну частину законопроектів, які надходять на їхній розгляд як до головних комітетів. Найменше опрацював Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики (15 %), однак саме на цей комітет припадає найбільше навантаження. Середнє значення (медіана) для всіх комітетів за часткою наданих висновків на законопроекти, які комітет у 2020 році повинен був опрацювати як головний, становить **69 %**.

● Аналіз показав, що лише незначна частина законопроектів, опрацьованих комітетами в першому читанні, доходить до другого читання. За кількістю висновків, наданих комітетами у 2020 році на законопроекти до **другого читання**, показник варіює від 0 до 25 висновків. Найбільше – по 25 таких висновків надали Комітет з питань економічного

розвитку та Комітет з питань правоохоронної діяльності. Дещо менше висновків на законопроекти до другого читання надав Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики – 23 висновки. Водночас Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом та Комітет з питань свободи слова не надали у 2020 році жодного висновку на законопроект до другого читання. Середнє значення (медіана) для всіх комітетів за кількістю наданих висновків до другого читання за рік становить **8 висновків**. Отже, порівняння загальних показників кількості наданих висновків на законопроекти до першого та до другого читання свідчить про те, що **лише 16 %** опрацьованих комітетами законопроектів приймаються парламентом у першому читанні та проходять підготовку до другого.

● Значно відрізняється серед комітетів і кількість законопроектів, які були опрацьовані у 2020 році та в цьому ж році стали законами. Це число варіює від 0 до 37. Найкращий показник у Комітету з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва (37 законопроектів, або 88 % від загальної кількості опрацьованих комітетом законопроектів). Це можна пояснити тим, що вказаний комітет розглядає переважно законопроекти, які стосуються ратифікації міжнародних угод. Середнє значення (медіана) для всіх комітетів за кількістю таких законопроектів **становить 8**.

● Є 3 комітети, які зобов'язані розглядати кожен зареєстрований законопроект. Це Комітет з питань антикорупційної політики, уповноважений надавати висновки щодо відповідності законопроекту вимогам антикорупційного законодавства, Комітет з питань бюджету, який проводить експертизу щодо впливу законопроекту на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом.

зом, який надає експертні висновки з оцінкою відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. За наслідками такої діяльності названі комітети подають до інших комітетів свої висновки. Проаналізувавши кількість законопроектів, які надійшли до вказаних комітетів для отримання відповідних висновків у 2020 році, та кількість наданих комітетами висновків до головних комітетів, ми виявили, що:

- Комітет з питань антикорупційної політики у 2020 році надав висновки щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства на 19 % законопроектів, які до нього надійшли;

- Комітет з питань бюджету у 2020 році провів експертизу щодо впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, на 81 % законопроектів, які надійшли на таку експертизу;

- Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом у 2020 році надав експертні висновки з оцінкою відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції щодо 52 % законопроектів, які надійшли на розгляд.

Середнє значення для цих комітетів за кількістю наданих висновків до головних комітетів становить **909 висновків**.

Щодо інших комітетів, то кількість наданих ними висновків до головних комітетів варіює від 0 до 138. Найбільше таких висновків надав Комітет з питань екологічної політики та природокористування (138 висновків), Комітет з питань освіти, науки та інновацій (84 висновки) та Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів (80 висновків). До головного комітету не надавав у 2020 році своїх висновків Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, а Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва надав лише 1 такий висновок. Середнє значення (медіана) для всіх комітетів (за винятком 3 комітетів, які надають «спеціальні» висновки) за кількістю наданих висновків до головних комітетів становить **17 висновків**.

У процесі дослідження виявлено, що переважна більшість комітетів не здійснює публікації висновків на законопроекти, які надаються комітетом як головним, так і до інших комітетів¹, окремо від протоколів засідань та карток законопроектів. Вказане суперечить вимогам пункту 15 Положення про веб-ресурси Верховної Ради України, яким визначено, що висновки комітету на законопроекти слід публікувати на вебсайтах комітетів. Висновки, надані комітетами як неголовними, взагалі не додаються до карток законопроектів. Усе це призводить до значно обмеженого та ускладненого доступу до таких висновків як депутатів з інших комітетів, так і всіх можливих зацікавлених сторін, хоча вказана діяльність комітетів є вагомим частиним законопроектної роботи, інформація про яку має бути поширеною та загальнодоступною.

3. Аналіз виконання комітетами своїх планів щодо надання висновків на законопроекти засвідчив, що показники різних комітетів щодо кількості запланованих та кількості розглянутих законопроектів значно різняться. У тих комітетів, які здійснюють вказане планування, відсоток розглянутих у 2020 році законопроектів від кількості запланованих до розгляду на 3 та 4 сесіях як головним комітетом становить від **18%** до **288%**, як неголовним – від **1%** до **530%** відповідно. Занадто низькі або занадто високі показники свідчать про нереалістичність планування комітетами такої діяльності, вони або складають дуже амбітні плани, які просто не можуть виконати, або планують дуже мало, за фактом перевиконуючи такий план у декілька разів. Окрім того, доволі часто комітети розглядають законопроекти, не відображені в планах, а законопроекти, зазначені в плані, часто

1. Щодо цього позитивною є практика Комітету 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, який на своєму вебсайті в окремому розділі публікує всі надані висновки на законопроекти: http://kompravlud.rada.gov.ua/documents/zakon_rob/73505.html

залишаються не розглянутими впродовж декількох сесій.

4. Під час аналізу стану виконання Плану законопроектної роботи ВРУ на 2020 рік виявлено, що суттєвою (35 %) є частка невиконання комітетами цього плану внаслідок неподання урядом та Президентом до ВРУ необхідних законопроектів.

На проблему координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи ще у 2016 році звертала увагу Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. Однією з рекомендацій Місії щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ була необхідність схвалення концепції законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно сильнішій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України². Наразі цю рекомендацію не втілено в життя. Водночас позитивною є практика деяких комітетів щодо взаємодії з Кабінетом Міністрів України як розробником законодавчих ініціатив, коли представники уряду попередньо презентують та обговорюють концепцію законопроекту в комітеті і лише після узгодження всіх позицій розробляють та реєструють законопроект.

5. Дослідження показало, що лише ¼ комітетів брали участь у розробленні нових та доопрацюванні вже прийнятих загальнодержавних програм/стратегій. Незважаючи на «непопулярність» серед комітетів, ця діяльність є необхідною, адже стосується пріоритетних та найважливіших проблем розвитку держави. Загальнодержавні програми/стратегії приймаються на довгостроковий період, а тому потребують ґрунтовного опрацювання. Важливо також оперативного реагувати на певні зміни суспільного життя, тобто комітети мають доопрацьовувати та вносити зміни до вже прийнятих програм/стратегій.

2. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

📌 Узагальнювальний висновок

Отже, максимально допустима пропускна здатність комітетів для розгляду законопроектів за рік становить не більше 70–100 законопроектів, а оптимальна – не більше 50. Комітети як головні встигають опрацювати 69 % з того, що повинні. Не маючи особливих переваг у кількості наявних ресурсів, комітети перебувають у дуже різному становищі: різниця в кількості опрацьованих законопроектів звичайними комітетами (як неголовними) в середньому становить 32 законопроекти, а спеціальними (три комітети, які зобов'язані надавати висновки на всі законопроекти) – 909.

Лише 16 % опрацьованих комітетами законопроектів приймаються парламентом у першому читанні та проходять підготовку до другого. 78 % комітетів виконують план законопроектних робіт ВРУ менше ніж на половину. Натомість власні сесійні плани комітети складають вкрай нереалістично – виконання варіює від 18 % до 288 % (як головними), від 1 % до 530 % (як неголовними). Більше половини комітетів або не створювали офіційних робочих груп, або створювали до 5 груп протягом року.

📌 Рекомендації

● Велика кількість законопроектів, ініційованих депутатами, має наслідком перевантаження більшості комітетів, що негативно впливає на реалізацію всіх функцій. У зв'язку з цим доцільно переглянути процедуру ініціювання законопроектів. Одним із таких шляхів є імплементація 6 Рекомендації Місії Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, яка полягала у відборі на кожній сесії 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами, які розглядатимуться парламентом.

● Слід переглянути процедуру надання висновків комітетами, які зобов'язані розглядати кожен зареєстрований законопроект, оскільки вони не встигають опрацьовувати такий масив законопроектів (Комітет з питань антикорупційної політики опрацьовує 19 %, Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом – 52 %, Комітет з питань бюджету – 81 %). Унаслідок цього значна частина висновків надається після розгляду законопроекту парламентом, або законопроекти взагалі залишаються без висновку вказаних комітетів. Треба переосмислити модель здійснення таких повноважень з огляду на першочергові цілі та аналіз їхньої ефективності. У будь-якому разі, потрібно забезпечити такі комітети достатньою кількістю ресурсів – як людських, так і часових.

● Комітети повинні здійснювати адекватне планування законопроектної роботи на кожну сесію, вносячи до планів реальну кількість законопроектів, які вони зможуть опрацювати.

● Потрібно поліпшувати взаємодію суб'єктів законодавчої діяльності. Сприяти цьому могло б прийняття Закону «Про закон та законодавчу діяльність» або

Закону «Про нормативно-правові акти», на необхідності яких уже не перший рік наголошує експертне середовище¹. Це сприятиме не лише підвищенню якості законопроектів, а й зниженню показників невиконання планів не з вини парламенту.

● З метою розроблення базових законодавчих актів розвитку тих чи інших сфер рекомендуємо профільним комітетам ініціювати та активніше брати участь у розробленні чи доопрацьованні таких програм/стратегій.

● Потрібно здійснювати публікацію висновків, наданих неголовними комітетами в картках законопроектів.

● Комітети на своїх веб-сайтах мають здійснювати окрему публікацію всіх висновків на законопроекти, наданих ними як головними, так і до інших комітетів.

1. Концепція законодавчого процесу онцепція законодавчого процесу «від початку до кінця». Олександр Заславський, Олександр Хоруженко. (https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf)

1.3.4. Аналіз реалізації контрольної функції

1. Виконання контрольних повноважень у більшості комітетів має переважно безсистемний характер, однією з причин чого є відсутність планування такої діяльності. Навіть ті комітети, які планують здійснення контрольної функції, згадують у планах роботи комітету лише про контроль за виконанням законів, постанов Верховної Ради, власних рішень та не вносять у плани інших складників цієї функції.

Згідно з однією з рекомендацій уже згаданої Місії Європейського парламенту, кожен комітет має розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дасть змогу здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно¹. Планування такої діяльності навіть у межах плану роботи комітету на сесію дозволило б зробити реалізацію контрольної функції більш системною та результативною.

2. Дослідження показало доволі низький рівень активності комітетів у постзаконодавчому аналізі як одному з напрямів парламентського контролю. Комітети мають здійснювати контроль за тим, чи відповідають закону підзаконні нормативно-правові акти, прийняті державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, та чи своєчасно їх прийнято. Однак визначальним у постзаконодавчому аналізі є саме аналіз ефективності прийнятих законодавчих змін, який має бути одним із головних напрямів парламентського контролю комітетів. Фактично, без якісного моніторингу впровадження прийнятих законів неможливо здійснювати якісне та системне регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері. Без такого аналізу впровадження деяких законодавчих змін є лише способом «гасіння пожеж», який дає змогу ситуативно вирішувати су-

спільні проблеми, а не системно удосконалювати державну політику загалом.

Виявлено, що деякі комітети взагалі не здійснюють постзаконодавчого аналізу. Ті ж комітети, які проводять такий аналіз, роблять це по-різному. Деякі комітети після впровадження законодавчих змін «беруть на контроль» стан їх реалізації. Працівники секретаріату створюють окремі справи законів та системно виявляють ті чи інші недоліки їх імплементації. Після виявлення таких недоліків комітети надають певні рекомендації суб'єктам, на яких поширюється дія такого закону, та в подальшому відстежують стан виконання таких рекомендацій. Інші ж комітети проводять ситуативний аналіз практики застосування щодо незначної кількості законодавчих актів без якогось конкретного алгоритму чи методології здійснення такого моніторингу.

3. Неповною мірою деякі комітети реалізують повноваження з контролю за діяльністю виконавчої влади. Здебільшого така діяльність полягає лише у заслуховуванні звітів чи інформації профільних міністерств. При цьому лише незначна кількість комітетів бере до уваги альтернативні звіти чи інформацію від зовнішніх стейкхолдерів, яка б могла збалансувати позиції та зробити таке заслуховування більш об'єктивним, а контроль ефективнішим.

4. Опосередкований парламентський контроль комітети здійснюють через Рахункову палату та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

● За інформацією, отриманою від комітетів, лише 4 комітети не взаємодіяли з Рахунковою палатою. Ще 10 комітетів повідомили, що ініціювали перед Рахунковою палатою проведення аудитів ефективності використання бюджетних коштів державними органами, підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких належить до сфери віда-

ння комітетів. Водночас, за інформацією Рахункової палати, лише 5 комітетів (з питань бюджету; екологічної політики та природокористування; економічного розвитку; здоров'я нації; організації державної влади) розглядали питання за результатами здійснених контрольних заходів палатою, а 15 – не розглядали. Такі аудити є дієвим інструментом контролю за ефективним використанням державних коштів, дають змогу виявити порушення та недоліки в діяльності підконтрольних комітетам органів. За наслідками такого аудиту комітети можуть звертатися з вимогою вжиття заходів щодо усунення виявлених Рахунковою палатою недоліків і порушень. Така діяльність має бути системною та набувати ознак загальної практики серед усіх комітетів. Представники 9 комітетів брали участь у засіданнях Рахункової палати.

● Виявлено, що в розрізі контрольної функції не всі комітети здійснюють повноваження із взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, 5 комітетів вказали, що взагалі не взаємодіяли у 2020 році з омбудсменом.

5. Дослідження виявило неоднозначне розуміння комітетами змісту повноваження щодо направлення матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам. Це повноваження безпосередньо визначено Законом як окремий складник контрольної функції комітетів. Однак на наш запит щодо кількості направлених матеріалів декілька комітетів попросили розтлумачити, що мається на увазі. Деякі комітети вказали, що така інформація не узагальнюється окремо від інформації стосовно всієї кореспонденції, яку надсилає комітет. Лише 8 із 23 комітетів надали інформацію стосовно направлених у 2020 році матеріалів. Водночас кількість таких направлених матеріалів суттєво різниться – від 47 до 2321. Отже, це підтверджує, що комітети переважно не відізняють направлення вказаних матеріалів від звичайної

1. ДОПОВІДЬ ТА ДОРОЖНЯ КАРТА ЩОДО ВНУТРІШНЬОЇ РЕФОРМИ ТА ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ (<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>)

кореспонденції або ж взагалі не визначають направлення матеріалів для відповідного реагування як окремий складник контрольної функції.

Звертаємо увагу, що здійснення такого повноваження є одним із важливих інструментів реалізації контрольної функції як у межах окремих напрямів парламентського контролю, так і в кожному окремому випадку, коли комітет має необхідність оперативно отримувати конкретну інформацію від державних органів та їх посадових осіб, а також спонукати їх до правомірної поведінки.

📌 Узагальнювальний висновок

Контрольні заходи проводяться, проте без планування така робота не має системного характеру. Чимало комітетів здійснюють ситуативний аналіз практики застосування законодавства щодо незначної кількості законодавчих актів без якогось конкретного алгоритму та методології. Спостерігається тенденція до ототожнення аналізу прийнятого законодавства і моніторингу вчасності прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Під час заслуховування звітів державних органів одиниці роблять запити на інформацію в зовнішніх стейкхолдерів у вигляді «альтернативних звітів» для забезпечення вищого рівня об'єктивності. Комітети недостатньо взаємодіють з Рахунковою палатою: 3/4 комітетів не розглядали питання за результатами діяльності Рахункової палати у сфері їх відання. Комітети не мають розуміння сутності повноваження та обліку матеріалів, направлених для відповідного реагування органам державної влади.

📌 Рекомендації

- Рекомендуємо комітетам включати виконання контрольних повноважень до посесійних планів роботи, із визначенням конкретних заходів, термінів, відповідальних за їх виконання членів комітету та працівників секретаріату комітету, залучених до підготовки та виконання заходів, передбачених планом, відповідно до ч. 3 ст. 41 Закону. Після сесійного планування здійснення контрольних функцій комітету слід запровадити також планування таких заходів на більш тривалий термін – на 1 рік чи більше.

- Потрібно збалансувати співвідношення діяльності комітетів з розроблення і опрацювання законопроектів та моніторингу чинного законодавства з акцентом на оцінку ефективності прийнятого законодавства. Рекомендуємо розробити й дотримуватися чіткої процедури та спільної для всіх комітетів методології здійснення аналізу практики застосування законодавства, яка б охоплювала і звичний моніторинг прийняття підзаконних нормативно-правових актів, і аналіз ефективності законодавства. Така діяльність має бути системною й послідовною, тобто не залежати від політичних змін у комітетах. Доцільно вносити у план комітету перелік основних законів, щодо яких планується проводити аналіз практики їх застосування, з визначенням конкретних дій такого моніторингу. За результатами постзаконодавчого аналізу потрібно публікувати звіти, які стануть емпіричною базою для конкретних законодавчих змін у тій чи іншій сфері, що дасть змогу зменшити кількість розроблюваних законопроектів та сприятиме більш якісній законопроектній роботі.

- Рекомендуємо комітетам активніше здійснювати

повноваження щодо контролю за діяльністю виконавчої влади, які полягають, зокрема, у розгляді звітів, доповідей та іншої інформації органів державної влади та їх посадових осіб, тим паче, що вказані процедури значно удосконалено нещодавно прийнятим Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю». Слід приділяти увагу та ініціювати отримання альтернативних позицій стейкхолдерів, адже така практика забезпечить об'єктивність розгляду цих питань.

- Рекомендуємо комітетам активніше взаємодіяти з омбудсменом, зокрема звертатися до нього на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина з питань, віднесених до предмета відання комітету. Також слід активніше здійснювати контроль за ефективністю виконання бюджету відповідними державними органами, зокрема через заслуховування результатів проведених заходів контролю та самостійне ініціювання проведення Рахунковою палатою аудитів ефективності використання бюджетних коштів з подальшим зверненням до державних органів, щодо вжиття заходів з усунення виявлених Рахунковою палатою недоліків і порушень у діяльності органів та організацій у сфері відання комітетів. Така взаємодія повинна мати системний характер, тому потрібно здійснювати відповідне планування таких заходів.

- Рекомендуємо комітетам здійснювати окреме узагальнення та вести облік направлених матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

1.3.5. Аналіз реалізації організаційної функції

1. Дослідження якості звітування комітетів за наслідками своєї діяльності показало різний підхід до реалізації вказаного обов'язку комітетів. Деякі комітети, як-от Комітет з питань правової політики та Комітет з питань правоохоронної діяльності, **публікують максимально повні звіти**, які детально відображають усі напрями діяльності комітету за звітний період. Окремі комітети, як-от Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом та Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, формально підходять до оформлення звітів, відображаючи в них здебільшого статистичну інформацію про законопроектну діяльність комітетів. Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, Комітет з питань свободи слова та Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів узагалі **не публікують посесійних звітів за результатами своєї роботи**. Низка комітетів публікує текстові документи з інформацією про результати своєї діяльності, не називаючи такі документи звітами. Поширеним також є невчасне публікування звітів комітету.

2. Під час аналізу організаційної діяльності комітетів виявлено, що лише половина комітетів організувала та провела у 2020 році комітетські слухання, водночас інші заходи, як-от круглі столи, конференції чи експертні зустрічі, організовувалися більш активно. Обговорення проектів законів, які мають значний вплив на певну сферу суспільних відносин, або з'ясування ефективності реалізації уже прийнятих актів саме під час комітетських слухань є доволі перспективною та дієвою практикою. Ефективним є проведення таких слухань на базі декількох комітетів із вирішення комплексних питань, що стосуються предметів відання відразу декількох комітетів.

На відміну від інших заходів, комітетські слухання, згідно зі ст. 52 Закону, протоколюються та стенографуються, що робить такий захід загальнодоступним та дає можливість

ознайомитися з ним широкому колу зацікавлених сторін. Також за результатами слухань комітет повинен приймати рекомендації, які містять конкретні вимоги з імплементації органами державної влади та їх посадовими особами на працюваних на слуханнях позицій, що дає змогу практично реалізувати необхідні зміни. Аналіз показав, що переважна більшість комітетів, які проводили у 2020 році комітетські слухання, приймали та публікували відповідні рекомендації. Однак наразі немає єдиного для всіх комітетів механізму подальшого моніторингу виконання таких рекомендацій. Наприклад, працівники секретаріатів деяких комітетів «ставлять на контроль» питання виконання наданих за наслідками комітетських слухань рекомендацій та періодично звертаються з вимогою прозвітувати про стан їх виконання. Ця періодичність є різною, комітети визначають її на власний розсуд. З огляду на викладене, доцільно відобразити інформацію про стан виконання рекомендацій комітетських слухань, публікувати періодичні звіти, в яких вказувати, які рекомендації вже реалізовано, а які ще ні та з яких причин.

📌 Узагальнювальний висновок

Організаційна функція у 2020 році найбільше постраждала від обмежень, пов'язаних із пандемією COVID-19. Усі парламентські слухання скасовано, і лише 1 комітет встиг їх провести. Половина комітетів жодного разу не провела комітетських слухань. Немає єдиного для всіх комітетів механізму подальшого моніторингу виконання наданих у результаті проведених слухань рекомендацій. Наявний загальний тренд на завантаженість через опрацювання великої кількості звернень громадян – 21 комітет отримав близько 60 000 звернень за рік. Негативним трендом є те, що 1/3 комітетів не оприлюднює звітів, лише 2 з 23 комітетів відображають у них усю необхідну інформацію.

📌 Рекомендації

🟢 З метою поліпшення якості звітування рекомендуємо кожному комітету вчасно, а саме до останнього дня відповідної сесії, публікувати звіти на вебсайті комітету у відповідному розділі з правильною назвою – «Звіт комітету». Зміст звіту має бути повним, тобто містити інформацію про всі складники функцій діяльності комітету. Особливу увагу слід приділяти відображенню інформації щодо реалізації контрольної функції, адже саме її більшість комітетів не вказує у звітах. Якщо комітет не проводив тієї чи іншої діяльності за звітний період, про це теж треба зазначити у звіті. Доцільно затвердити єдину для всіх комітетів форму звіту.

🟢 Рекомендуємо, окрім інших заходів, організовувати та проводити комітетські слухання з подальшим наданням відповідних рекомендацій. Під час організації комітетських слухань слід заздалегідь анонсувати цю подію з можливістю залучення широкої громадськості, публікувати регламент таких слухань та всю необхідну інформацію заздалегідь, а не безпосередньо перед заходом. Після проведення комітетських слухань потрібно в найкоротший термін оприлюднювати матеріали слухань, стенограми виступів учасників, а також рекомендації, прийняті за наслідками слухань. Рекомендуємо розробити та впровадити єдину процедуру імплементації та контролю за виконанням наданих рекомендацій, а також передбачити необхідність звітування за наслідками здійснення такого контролю. Згодом слід також публікувати інформацію щодо стану виконання таких рекомендацій.

2. Оцінка залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ у 2020 році

У цьому розділі ми розкриємо, як саме відбувалося залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ, опишемо, що, як та за якою методологією було досліджено, відобразимо загальні показники повноти та глибини залучення стейкхолдерів до реалізації законопроектної, контрольної та організаційної функцій.

2.1. Аналітична рамка

2.1.1. Роль стейкхолдерів у діяльності комітетів ВРУ

Безпосереднє здійснення комітетами ВРУ своїх повноважень пов'язане з ухваленням рішень в інтересах громадськості. Хоча парламентарі не можуть бути експертами з усіх питань, які їм необхідно розглядати, вони несуть відповідальність перед тими, хто працює і живе за законами, які вони приймають. Для цього потрібно забезпечити широкі консультації із суб'єктами, на яких впливають такі закони.

Наприклад, у США проведення детальних комітетських слухань, які можуть тривати не один день, є невідокремним елементом законодавчого процесу, що консолідує підтримку довкола тих чи інших законодавчих рішень¹.

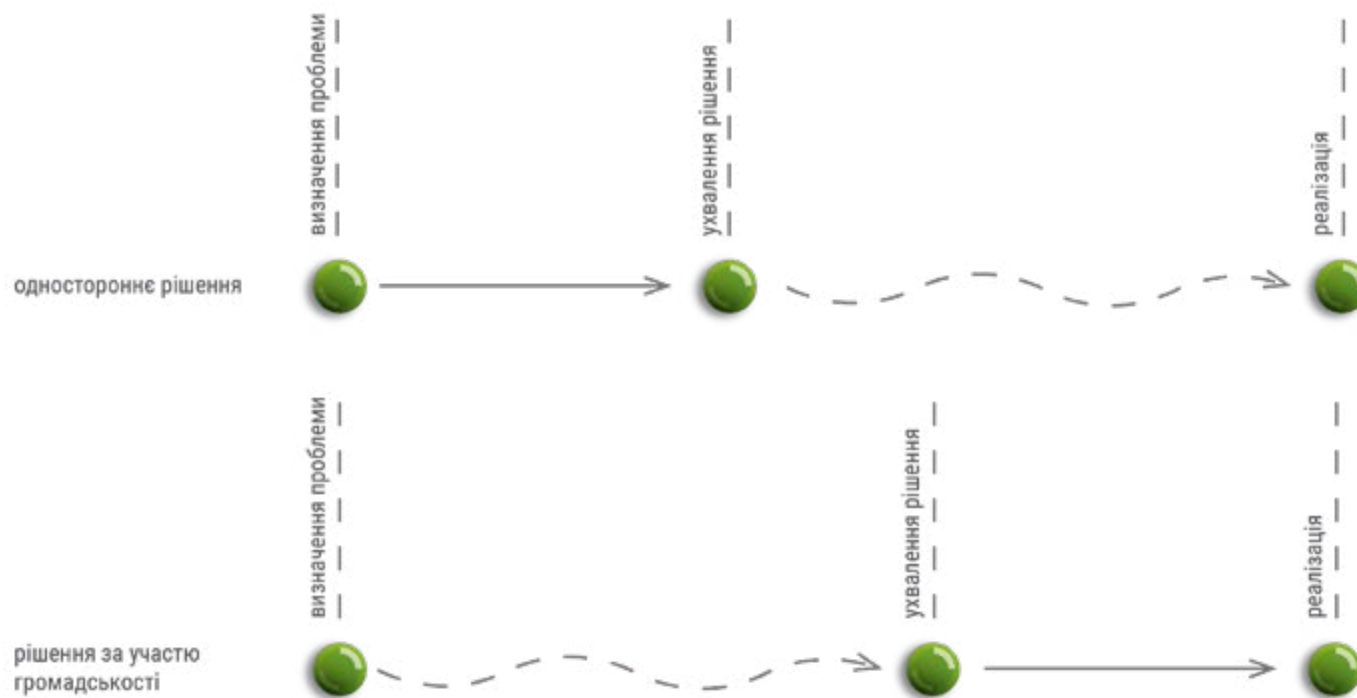
Авторитетні українські та зарубіжні дослідження стверджують, що залучення стейкхолдерів на етапі вироблення політичного рішення значно сприяє його подальшій успішній імплементації². Якщо в процесі діяльності комітетів думки та ідеї зацікавлених сторін належно розглядатимуться, це дасть змогу підвищити якість ухвалених рішень і з більшою ймовірністю гарантує їхнє суспільне визнання і задоволення ними. Це не означає, що парламентарі повинні погоджуватися з думкою кожного. Однак це передбачає, що комітети будуть краще підготовлені до виконання своїх функцій, якщо вони збиратимуть думки широкого кола громадян, а потім враховувати їх під час розроблення конкретних рішень³.

1. Зозуля О. І. Основні види, напрямки діяльності та роль комітетів (комісій) парламенту у зарубіжних країнах. Форум Права. 2018. Т. 53(5).

2. Public Administration Review. Dec., 2006. Vol. 66. Special Issue: Collaborative Public Management. P. 66–75.

3. Роль парламентів в досягненні цілей устійного розвитку. United Nation Development Programme. 2017.

Порівняння строків: ухвалення одностороннього рішення проти ухвалення рішення за участю громадськості¹



1. Джерело: Creighton J. L. The public participation handbook : making better decisions through citizen involvement [Крейтон Дж. Л. Посібник щодо громадської участі: ухвалення кращих рішень за участю громадян]

Створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях є однією з цілей сталого розвитку ООН¹. Задля її досягнення парламенти повинні реалізувати завдання, яке полягає в забезпеченні відповідального та інклюзивного ухвалення рішень на всіх рівнях на основі участі та представництва. Відповідні зобов'язання взяла на себе й Україна, а у 2019 році видано Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»². Крім того, розширення комунікації і полегшення взаємодії ВРУ з громадськістю, громадянським суспільством, засобами масової інформації та іншими зацікавленими сторонами було визначено одним із способів досягнення цілей, закріплених у **Меморандумі про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом** про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності³. Ефективний парламент майбутнього нероздільний з новою концепцією представництва, яка має полягати в діяльності на користь тих, кого він представляє, через постійний зв'язок з останніми. Політики найчастіше керуються партійною позицією та актуальними політичними тенденціями. Водночас залучення громадян передбачає можливість появи раціонального дискурсу для забезпечення більш ефективного представництва. Цей дискурс безпосередньо пов'язує демократію з громадською участю та забезпечує зв'язок між позицією громадськості та процесом ухвалення рішень на національному рівні⁴.

1. <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>.

2. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

3. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text>.

4. https://parliament.org.ua/upload/docs/Parliamentary_inf-support.pdf?fbclid=IwAR3lcPdDFvYdb0IOE_x3b1UouRhg3VFIU7TWcT2JhZUSu1WYeEb737-Gdio.

США

Згідно з даними наукового дослідження «Вплив зацікавлених груп на законотворчість у Конгресі» понад 20 тисяч зацікавлених груп активно працює в урядовій системі США, окрім того, близько 89 % з них проводять лобювання політик у комітетах Конгресу країни.

Велика Британія

Уряд та парламент Великої Британії націлені поліпшувати загальну участь громадськості у законодавчому процесі. Зазвичай проводяться широкі консультації щодо законодавчих ініціатив. Процедура «Білих книг» та «Зелених книг» використовується для поетапного обговорення та консультацій щодо тих чи інших політичних рішень. Стейкхолдерам пропонується висловити свою думку протягом усього процесу, а завдяки використанню інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету це стає можливим і для ширшого загалу.

1. Kasniunas N. T. Impact of Interest Group Testimony on Lawmaking in Congress. Loyola University Chicago. 2009. https://ecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1219&context=luc_diss за: Участь зацікавлених сторін в законотворчому процесі. Досвід США Опора. <https://www.opora.ua.org/article/parliament/22806-uchast-zatsikavlenikh-storin-v-zakonotvorchomu-protsesi-dosvid-ssha>.

Отже, одним із чинників, які впливають на ефективне здійснення комітетами ВРУ зазначених вище функцій, є залучення до своєї діяльності зацікавлених осіб (стейкхолдерів), яке має бути одним із ключових аспектів їхньої роботи. Під стейкхолдерами (англ. stakeholder: a stake – частка (у спільній справі), акція, holder – власник) ми розуміємо тих, хто має стосунок до процесу вироблення політики в тій чи іншій сфері або кого безпосередньо стосуються наслідки реалізації такої політики.

Зацікавлених осіб завжди на одного більше, ніж ви знаєте, а ті, яких ви знаєте, мають мінімум на одну потребу більше, ніж вам зараз відомо.

Том Гілб

Під залученням стейкхолдерів ми розуміємо одноразове чи систематичне включення зацікавлених сторін у діяльність комітетів ВРУ під час реалізації законопроектної, контрольної та організаційної функцій (чи їх окремих складників) на будь-якому етапі.

1. Gilb T. Competitive Engineering : A Handbook For Systems Engineering, Requirements Engineering, and Software Engineering Using Planguage. Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005.

Ми провели аналіз залучення стейкхолдерів до таких складників функцій комітетів ВРУ:

● **Законопроектна функція**

- розроблення законопроектів;
- доопрацювання законопроектів до другого читання;
- розроблення чи опрацювання загальнодержавних програм/ стратегій.

● **Контрольна функція**

- аналіз практики та недоліків застосування законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами;
- контроль за виконанням Державного бюджету України (наприклад, розгляд результатів аудиту ефективності використання коштів державного бюджету профільним міністерством, іншими державними органами);
- взаємодія з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини щодо випадків порушення прав людини;
- направлення матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам;
- розгляд звітів, доповідей та інформації державних органів та їх посадових осіб;
- контроль за діяльністю органів спеціального призначення (зокрема державних органів з правоохоронними функціями, розвідувальних органів та ін.).

● **Організаційна функція**

- організація парламентських слухань;
- організація слухань у комітеті, конференцій, круглих столів та інших заходів комітету;
- попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, яких обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їх призначення;
- організація міжпарламентської діяльності та/або міжнародної співпраці комітету.

2.1.2. Методи дослідження залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ

Об'єктом моніторингу залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ стали повнота та глибина залучення.

Повнота залучення стейкхолдерів відображає частку залучених кожним комітетом стейкхолдерів серед їх загальної ідентифікованої кількості та видів, до яких належать:

- державні стейкхолдери (органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні заклади вищої освіти та наукові установи);
- неурядові організації (профільне експертне середовище, профільні громадські організації, експертні групи, приватні заклади освіти та наукові установи, представники бізнесу тощо);
- міжнародні партнери (міжнародні організації і проекти, програми міжнародної технічної допомоги, інші форми).

Повноту залучення стейкхолдерів ми визначали за допомогою аналізу документів комітетів; інформації, розміщеної на електронних ресурсах комітетів (офіційні сайти, соціальні мережі); відповідей комітетів на звернення та запити на доступ до публічної інформації; публікацій на офіційних вебсайтах та соціальних мережах стейкхолдерів. Ми ідентифікували стейкхолдерів кожного комітету ВРУ (понад 2500 унікальних стейкхолдерів), які залучалися до реалізації законопроектної, організаційної та контрольної функцій комітетів у 2020 році. Опрацювавши інформацію щодо всіх виявлених стейкхолдерів, ми змогли не лише визначити частку стейкхолдерів, залучених кожним комітетом, від загальної їх кількості, а й проаналізувати співвідношення кожного виду стейкхолдерів.

Усвідомлюємо, що існують стейкхолдери комітетів, які з об'єктивних причин не були або не могли бути нами ідентифіковані. Внаслідок цього можливі числові відхилення від реальної кількості залучених комітетами стейкхолдерів у 2020 році. З метою збереження репрезентативності даних усі числові показники повноти залучення стейкхолдерів буде відображено у відсотках від загальної кількості ідентифікованих стейкхолдерів. За такого підходу збережеться відповідна пропорційність даних, а відображення повноти залучення стейкхолдерів до діяльності різних комітетів буде об'єктивним.

Глибина залучення стейкхолдерів відображає досягнення певного рівня участі стейкхолдерів під час реалізації функцій комітету. Передусім глибина залучення показує, наскільки тісно взаємодіють комітети зі стейкхолдерами в процесі реалізації своїх трьох ключових функцій (законопроектної, організаційної та контрольної). На практиці існує багато систем для оцінювання взаємодії зі стейкхолдерами, однак найоптимальнішою для нашого дослідження є побудова матриці участі зі стейкхолдерами. Такий підхід дає змогу візуалізувати етапи процесу ухвалення політичних рішень та їх зв'язок з рівнем залучення¹.

1. КОДЕКС КРАЩИХ ПРАКТИК УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ. <https://rm.coe.int/16802eeddb>

Ми виділяємо 4 рівні участі стейкхолдерів у діяльності комітету:

Найчастіше має односторонній характер:

1. Інформування

Односторонні відносини, під час яких комітет надає інформацію про реалізацію законопроектної, організаційної та контрольної функцій чи про механізми участі стейкхолдерів у цій діяльності або запитує необхідну йому інформацію у стейкхолдерів. Ці відносини передбачають як надання інформації за ініціативою комітету чи самого стейкхолдера, так і надання її на вимогу громадськості (відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

2. Консультації

Комунікація, під час якої комітет отримує коментарі, зауваження, пропозиції від стейкхолдерів або проводить консультації з громадськістю щодо реалізації окремих складників законопроектної, організаційної та контрольної функцій, які вже впроваджуються або впровадження яких завершилося. Зазвичай проведення консультацій ініціює комітет, а такі консультації є одностороннім процесом, який не передбачає обміну позиціями.

Слід зазначити, що при досягненні вищих рівнів участі попередні поглинаються. Це не означає, що досягнення рівня партнерства є абсолютною метою у взаємодії комітетів та стейкхолдерів. Необхідність встановлення того чи іншого рівня участі стейкхолдера в діяльності комітету зумовлена контекстом такої діяльності. Тобто не у всіх питаннях, до вирішення яких залучаються стейкхолдери, доцільно встановлювати двосторонню комунікацію, і навпаки – деякі питання потребують участі стейкхолдерів на високих рівнях. Наприклад, процес розроблення законопроекту, який регулює певну сферу господарської діяльності, потребує двосторонньої комунікації з представниками ринку та бізнес-середовищем, оскільки одностороннє інформування не дасть змоги комітету повноцінно ознайомитися з їхньою позицією. Натомість для проведення аналізу ефективності уже ухваленого конкретного рішення комітет може отримати необхідний коментар шляхом консультування зі стейкхолдером.

Найчастіше має двосторонній характер:

3. Діалог

Двостороння комунікація між стейкхолдерами та комітетом, за якої стейкхолдери мають можливість представити свою позицію/представляють свою позицію, отримують аргументований зворотний зв'язок під час робочої дискусії та можуть відповісти на ці аргументи. Діалог може ініціювати як комітет, так і стейкхолдер. Зазвичай діалог передбачає декілька (більше двох) епізодів взаємодії під час розв'язання одного й того самого питання.

4. Партнерство

Двостороння комунікація, за якої комітет і стейкхолдер здійснюють взаємний обмін різними ресурсами (наприклад, спільне проведення заходів), а співпраця є систематичною та здебільшого стосується спільного розв'язання різних питань, які належать до предмета відання комітету.

Визначення глибини залучення стейкхолдерів здійснювалося шляхом проведення соціологічного дослідження. Серед усіх ідентифікованих раніше стейкхолдерів було проведено опитування (анкетування), а з окремими з них – глибинні інтерв'ю. Слід зазначити, що для репрезентативності дослідження було опитано різні види стейкхолдерів та щодо діяльності різних комітетів. З метою збалансування позицій та об'єктивності отриманих даних опитування (анкетування) та глибинні інтерв'ю було проведено також із представниками керівництва комітетів та секретаріатів.

Для визначення глибини залучення стейкхолдерів ми опрацювали дані опитувань стосовно форми залучення для кожного окремого складника функції, до реалізації якої був задіяний стейкхолдер. Кожна форма залучення відповідає певному рівню участі, водночас кожен вищий рівень участі залучення поглинає попередні.

Форми та рівні участі стейкхолдерів

● Інформування

- отримання інформації з опублікованих комітетом звітів за наслідками своєї діяльності, протоколів засідань, анонсів та іншої інформації
- отримання відповіді на звернення за наслідками розгляду запитів
- надання інформації комітетом за власною ініціативою

● Діалог

- участь у кількох засіданнях комітету/підкомітету з конкретних питань
- участь у слуханнях комітету з конкретного питання
- участь у робочій групі для напрацювання рішення чи вирішення конкретної проблеми
- участь у громадських консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на прийняття рішень комітетом

● Консультації

- надання інформації на запит комітету
- участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях та інших заходах, організованих комітетом
- участь представників комітету у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях, та інших заходах, організованих стейкхолдером
- участь у публічних обговореннях на сайті Парламенту чи комітету (наприклад, <http://itd.rada.gov.ua/services/pubd>)
- участь в одному засіданні комітету/підкомітету з конкретного питання

● Партнерство

- участь у консенсусних заходах (спільне звернення до органів державної влади та подальший контроль за виконанням рішення; спільний, із залученням омбудсмена, захід, що спрямований на припинення порушення прав громадян і т.д.)
- стратегічні партнерські зв'язки (меморандум співпраці, неформальні домовленості, постійне інформування/участь стейкхолдера у процесі роботи комітету) надання інформації комітетом за власною ініціативою

Шляхом опитування стейкхолдерів було виявлено стан задоволеності їхнім рівнем залучення до реалізації кожної (законопроектної, контрольної та організаційної) функції комітетів та впливовості такого залучення. Оцінка задоволеності рівнем залучення вимірювалася стейкхолдерами за шкалою від 0 до 10, де 0 – долучалися абсолютно недостатньо і 10 – долучалися цілком достатньо. Впливовість на розгляд питань оцінювали за шкалою від 0 до 10, де 0 – ніяк не вплинули і 10 – сильно вплинули.

Додатково ми дізналися думку представників комітетів щодо ефективності співпраці з різними видами стейкхолдерів. Під час опитування вони могли оцінити ефективність співпраці з кожним видом стейкхолдерів за шкалою від 0 до 10, де 0 – зовсім не ефективно і 10 – дуже ефективно.

Окрему увагу в аналізі приділено взаємодії комітетів із закладами вищої освіти та науковими установами. Однією з головних рекомендацій Доповіді про сталий розвиток в Європі за 2019 рік став заклик до європейських урядів на всіх рівнях ширше залучати наукові кола до розроблення шляхів реалізації цілей сталого розвитку та виконання завдань цілей сталого розвитку¹. З метою отримання даних щодо їх взаємодії з комітетами комітетами ВРУ ми надіслали запити до закладів вищої освіти, які входили до першої тридцятки академічного рейтингу закладів вищої освіти «Топ-200 Україна 2020», розробленого Центром міжнародних проєктів «Євроосвіта» в партнерстві з міжнародною групою експертів IREG Observatory on Academic Ranking and Excellence, та ще до деяких провідних наукових установ².

Загалом було отримано 28 детальних відповідей, на підставі яких проведено відповідний аналіз залучення закладів вищої освіти та наукових установ до реалізації функцій комітетами ВРУ.

Слід зазначити, що не можуть вважатися достатніми для порівняння з іншими комітетами дані щодо залучення стейкхолдерів до діяльності Комітету з питань свободи слова через надто низьку законопроектну активність цього комітету у 2020 році та Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України через надто малу кількість залучених стейкхолдерів.

Отже, проведене дослідження залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ дає можливість оцінити реальний стан такої взаємодії як на загальному рівні, так і проаналізувати повноту та глибину залучення стейкхолдерів щодо діяльності кожного комітету. Здобуті результати стали підставою для формування як загальних рекомендацій для комітетів і стейкхолдерів щодо поліпшення такої взаємодії, так і для окремих порад кожному комітету з метою посилення деяких аспектів залучення стейкхолдерів до їхньої роботи.

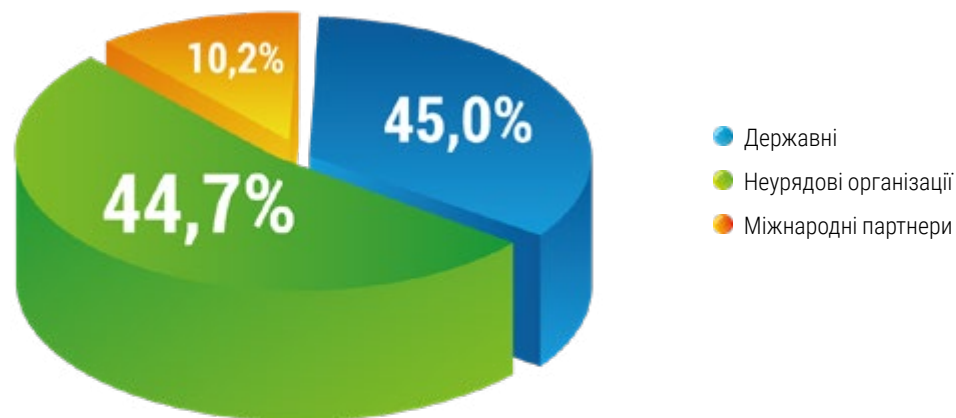
1. Доповідь про сталий розвиток в Європі за 2019 р.: На шляху до стратегії досягнення ЦСР в ЄС // Мережа для розробки рішень у сфері сталого розвитку (SDSN) та Інститут європейської екологічної політики (IEEP), листопад 2019 р.

2. Рейтинг університетів «ТОП-200 Україна» 2020 року. - <http://osvita.ua/vnz/rating/74898/>

2.2. Узагальнені результати дослідження залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів

Дослідивши повноту та глибину залучення стейкхолдерів до реалізації законопроектної, контрольної та організаційної функцій кожного комітету ВРУ можна відобразити узагальнені результати стану такого залучення у 2020 році. Опитування представників комітетів дало змогу відобразити їхню позицію стосовно співпраці зі стейкхолдерами у 2020 році.

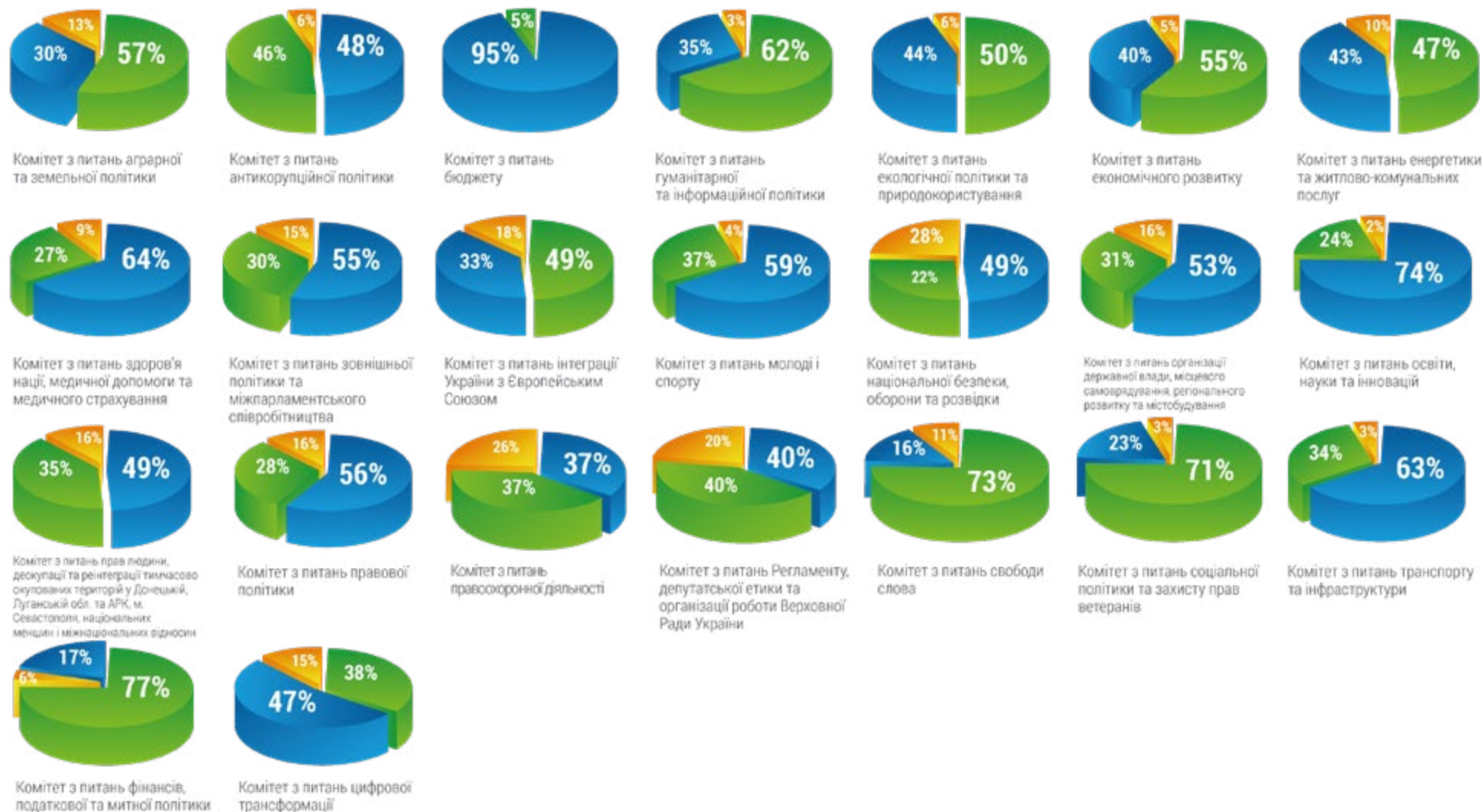
Загальна структура стейкхолдерів, залучених комітетами ВРУ у 2020 році



Рейтинг комітетів ВРУ за часткою залучених стейкхолдерів у 2020 році.



Повнота залучення стейкхолдерів кожним комітетом ВРУ у 2020 році (% від загальної кількості ідентифікованих) та їхня структура



Форми залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ у 2020 році:

надавали інформацію комітету/членам комітету за власною ініціативою



брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях, та інших заходах, організованих комітетом



отримували інформації з опублікованих комітетом звітів за наслідками своєї діяльності, протоколів, засідань, анонсів та іншої інформації



брали участь у кількох засіданнях комітету/підкомітету з конкретного питання



представники комітету брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях, організованих організацією



отримували інформацію з опублікованих комітетом звітів за наслідками своєї діяльності, протоколів, засідань, анонсів та ін.



брали участь у робочій групі для напрацювання рішення чи вирішення конкретної проблеми



отримували відповіді на звернення чи запити, що надсилалися комітету



брали участь у слуханнях комітету з конкретного питання



встановили стратегічні пратнерські зв'язки з комітетом



брали участь в одному засіданні комітету/підкомітету з конкретного питання



брали участь у консенсусних заходах



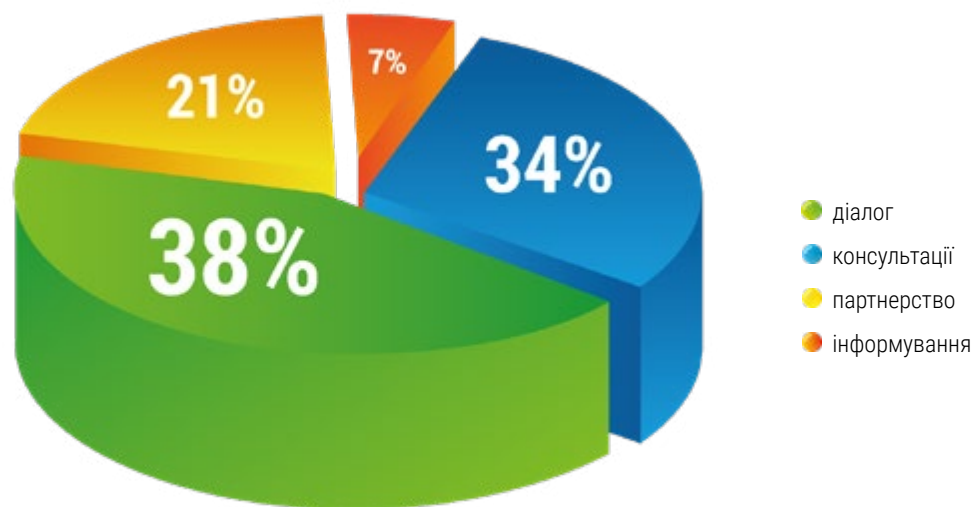
брали участь у публічних обговореннях законопроектів на сайті парламенту чи комітету



брали участь у громадських консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на прийняття рішень



Рівні участі стейкхолдерів під час реалізації функцій комітетів ВРУ у 2020 році



Залучення стейкхолдерів до реалізації законопроектної функції комітетів ВРУ у 2020 році

Складники законопроектної функції комітетів, до яких залучалися стейкхолдери



Форми, у яких стейкхолдери залучалися до реалізації законопроектної функції комітетів:

надавали інформацію комітету/членам комітету за власною ініціативою



брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, коференціях, та інших заходах, організованих комітетом



надавали інформацію на запит комітету або членів комітету



брали участь у кількох засіданнях комітету/підкомітету з конкретного питання



брали участь у робочій групі для напрацювання рішення чи вирішення конкретної проблеми



отримували інформацію з опублікованих комітетом звітів за наслідками своєї діяльності, протоколів, засідань, анонсів та ін.



представники комітету брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях, організованих державним органом/організацією



отримували відповіді на звернення чи запити, що надсилалися комітету



отримували інформацію від комітету за його ініціативою



брали участь у слуханнях комітету з конкретного питання



встановили стратегічні пратнерські зв'язки з комітетом



брали участь в одному засіданні комітету/підкомітету з конкретного питання



брали участь у публічних обговореннях законопроектів на сайті парламенту чи комітету



брали участь у консенсусних заходах



брали участь у громадських консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на прийняття рішень



надавали висновки, коментарі та зауваження на подані законопроекти



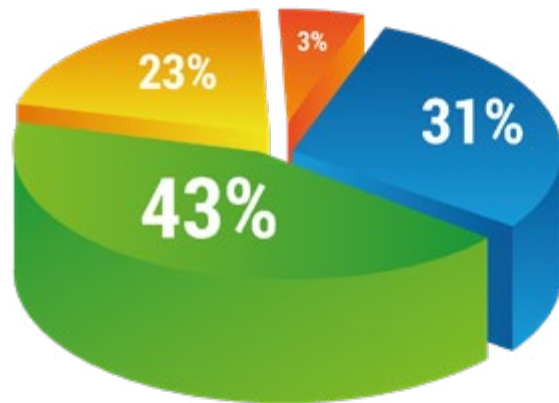
залучалися в іншій формі



готували законопроекти

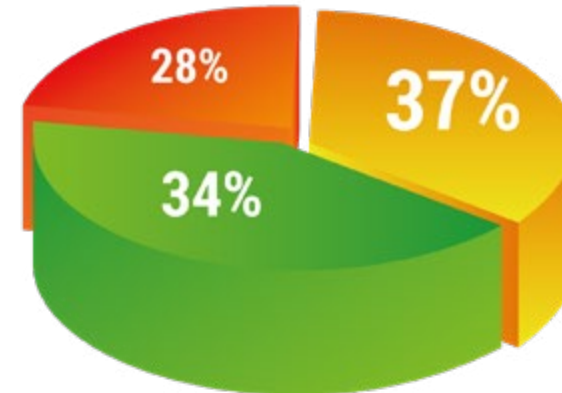


Рівні участі стейкхолдерів під час реалізації законопроектної функції комітетів ВРУ у 2020 році



- Діалог
- Консультації
- Партнерство
- Інформування

Під час реалізації законопроектної функції комітетів стейкхолдери залучалися разом з іншою організацією/органом влади



- Так
- Ні
- Важко відповісти

Оцінка стейкхолдерів достатності та впливовості свого залучення до реалізації законопроектної функції комітетів

	Чи достатньо організація/орган влади була залучена до реалізації Комітетом законопроектної функції впродовж 2020 року?	Наскільки залучення вашої організації/органу влади впродовж 2020 року вплинуло на розгляд питання?		
Комітет з питань молоді і спорту	8,17	8,55	Комітет з питань бюджету	5,56 / 5,33
Комітет з питань екологічної політики та природокористування	6,77	6,67	Комітет з питань правової політики	5,47 / 4,63
Комітет з питань освіти та науки	6,75	6,47	Комітет з питань транспорту та інфраструктури	5,17 / 7,14
Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській обл. та АРК, м. Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин	6,50	7,30	Комітет з питань економічного розвитку	4,95 / 6,06
Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	6,35	6,07	Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	4,71 / 7,00
Комітет з питань аграрної та земельної політики	6,08	5,69	Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	4,67 / 5,83
Комітет з питань цифрової трансформації	6,00	6,75	Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	4,67 / 5,00
Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	5,90	6,63	Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	4,47 / 6,75
Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	5,74	6,00	Комітет з питань антикорупційної політики	4,38 / 5,17
Комітет з питань правоохоронної діяльності	5,58	5,15	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	4,00 / 4,18
			Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом	2,71 / 3,17

Залучення стейкхолдерів до реалізації контрольної функції комітетів ВРУ у 2020 році

Складники контрольної функції комітетів, до яких залучалися стейкхолдери



Форми, у яких стейкхолдери залучалися до реалізації контрольної функції комітетів

надавали інформацію комітету/членам комітету за власною ініціативою



отримували інформацію з опублікованих комітетом звітів за наслідками своєї діяльності, протоколів, засідань, анонсів та ін.



надавали інформацію на запит комітету або членів комітету



брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, коференціях та інших заходах, організованих комітетом



брали участь у кількох засіданнях комітету/підкомітету з конкретного питання



отримували відповіді на звернення чи запити, що надсилалися комітету



отримували інформацію від комітету за його ініціативою



представники комітету брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях, організованих державним органом/організацією



брали участь у слуханнях комітету з конкретного питання



брали участь у робочій групі для напрацювання рішення чи вирішення конкретної проблеми



встановили стратегічні пратнерські зв'язки з комітетом



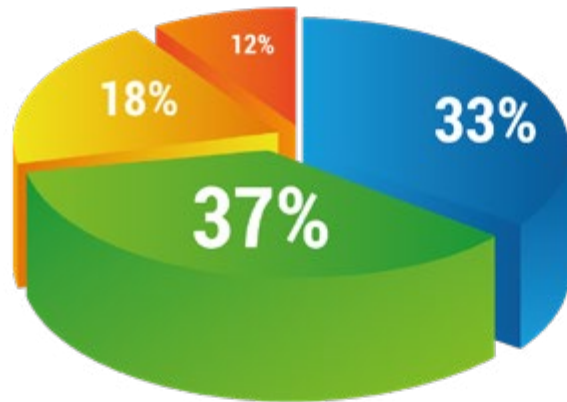
брали участь у одному засіданні комітету/підкомітету з конкретного питання



брали участь у громадських консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на прийняття рішень

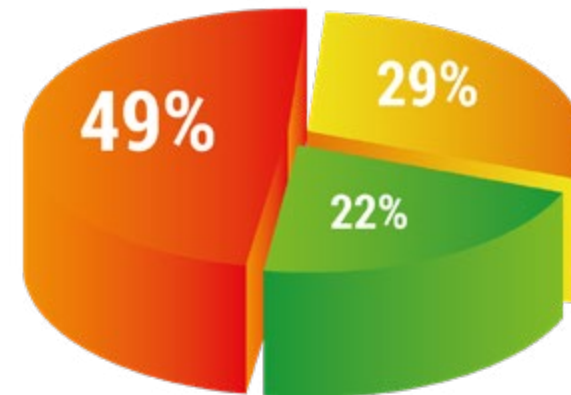


Рівні участі стейкхолдерів під час реалізації контрольної функції комітетів ВРУ у 2020 році



- Діалог
- Консультації
- Партнерство
- Інформування

Під час реалізації контрольної функції комітетів стейкхолдери залучалися разом з іншою організацією/органом влади



- Так
- Ні
- Важко відповісти

Оцінка стейкхолдерів достатності та впливовості свого залучення до реалізації контрольної функції комітетів

	Чи достатньо організація/орган влади була залучена до реалізації Комітетом законопроектної функції впродовж 2020 року?	Наскільки залучення вашої організації/органу влади впродовж 2020 року вплинуло на реалізацію контрольної функції комітету?		
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	7,00	6,60	Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	5,57
Комітет з питань цифрової трансформації	6,75	6,63	Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	5,50
Комітет з питань освіти, науки	6,62	5,89	Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	5,42
Комітет з питань бюджету	6,50	6,40	Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	5,25
Комітет з питань антикорупційної політики	6,40	5,60	Комітет з питань економічного розвитку	5,00
Комітет з питань аграрної та земельної політики	6,29	5,86	Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	5,00
Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській обл. та АРК, м. Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин	6,14	5,29	Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом	4,60
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	6,00	6,00	Комітет з питань правоохоронної діяльності	4,36
Комітет з питань правої політики	6,00	3,80	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	4,13
Комітет з екологічної політики та природокористування	5,67	5,44	Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	4,00
				5,57
				5,43
				4,17
				4,33
				5,00
				4,25
				4,20
				3,80
				4,71
				4,00

Залучення стейкхолдерів до реалізації організаційної функції комітетів ВРУ у 2020 році

Складники організаційної функції комітетів, до яких залучалися стейкхолдери



Форми у яких стейкхолдери залучалися до реалізації організаційної функції комітетів

брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, коференціях та інших заходах, організованих комітетом



надавали інформацію комітету/членам комітету за власною ініціативою



отримували інформацію з опублікованих комітетом звітів за наслідками своєї діяльності, протоколів, засідань, анонсів та ін.



надавали інформацію на запит комітету або членів комітету



представники Комітету брали участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях, організованих державним органом/організацією



брали участь у кількох засіданнях комітету/підкомітету з конкретного питання



отримували інформацію від комітету за його власною ініціативою



отримували відповіді на звернення чи запити, що надсилалися комітету



брали участь у робочій групі для напрацювання рішення чи вирішення конкретної проблеми



брали участь у слуханнях комітету з конкретного питання



встановили стратегічні пратнерські зв'язки з комітетом



брали участь у одному засіданні комітету/підкомітету з конкретного питання



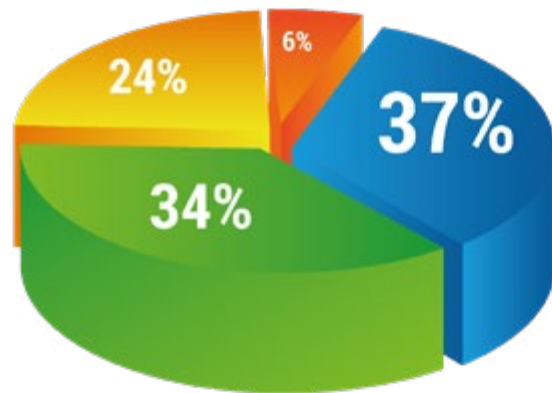
брали участь у консенсусних заходах



брали участь у громадських консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на прийняття рішень

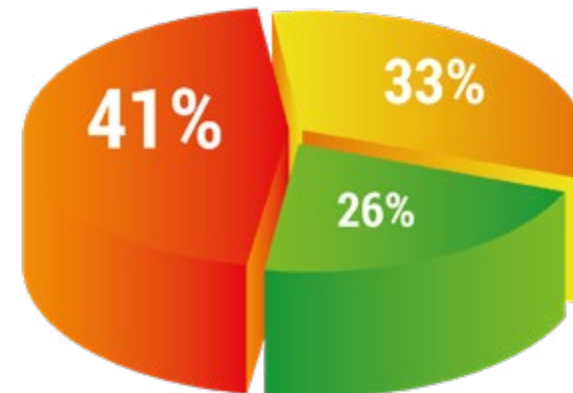


Рівні участі стейкхолдерів під час реалізації організаційної функції комітетів ВРУ у 2020 році



- Діалог
- Консультації
- Партнерство
- Інформування

Під час реалізації організаційної функції комітетів стейкхолдери залучалися разом з іншою організацією/органом влади



- Так
- Ні
- Важко відповісти

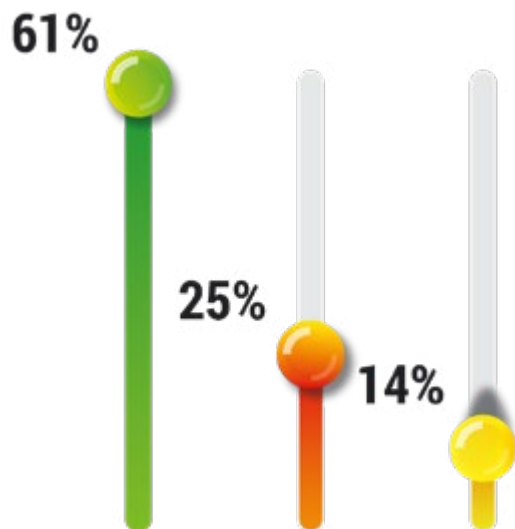
Оцінка стейкхолдерів достатності та впливовості свого залучення до реалізації організаційної функції комітетів

	Чи достатньо організація/орган влади була залучена до реалізації Комітетом законопроектної функції впродовж 2020 року?	Наскільки залучення вашої організації/органу влади впродовж 2020 року вплинуло на реалізацію організаційної функції комітету?			
Комітет з питань молоді і спорту	7,75	6,33	Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській обл. та АРК, м. Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин	5,00	6,33
Комітет з питань транспорту та інфраструктури	6,67	6,33	Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг	4,80	6,00
Комітет з екологічної політики та природокористування	6,58	5,67	Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики	4,50	5,67
Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування	6,00	6,75	Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва	4,50	4,50
Комітет з питань правової політики	6,00	6,67	Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування	4,29	5,17
Комітет з питань цифрової трансформації	6,00	6,60	Комітет з питань бюджету	4,00	5,00
Комітет з питань освіти, науки та інновацій	5,60	7,00	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки	4,00	3,40
Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів	5,57	5,14	Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики	3,75	4,00
Комітет з питань аграрної та земельної політики	5,50	4,83	Комітет з питань економічного розвитку	2,67	2,33
Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом	5,00	4,50	Комітет з питань правоохоронної діяльності	2,25	3,50
			Комітет з питань антикорупційної політики	1,00	

Стан залучення закладів вищої освіти та наукових установ до діяльності комітетів ВРУ у 2020 році

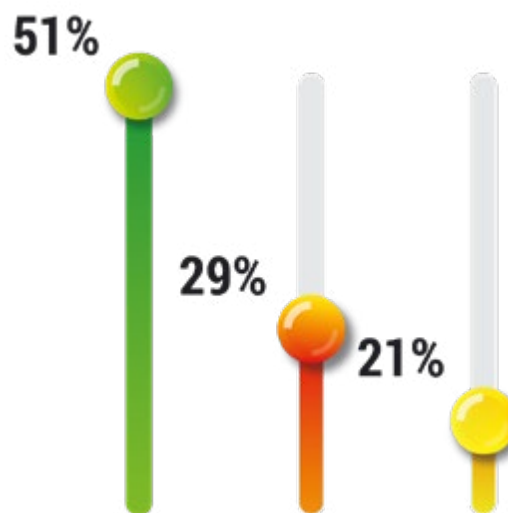
Звернення комітетів ВРУ з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів

Серед 28 закладів вищої освіти та наукових установ:
зверталися – 61 %;
не зверталися – 25 %;
не змогли дати чітку відповідь – 14 %.



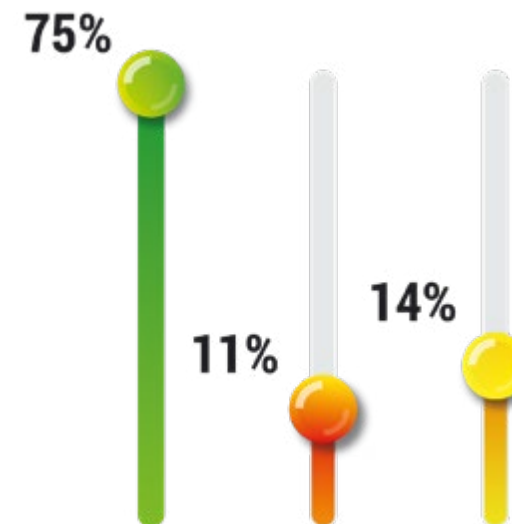
Запрошення на засідання комітету

Серед 28 закладів вищої освіти та наукових установ:
були запрошені – 50 %;
не запрошувалися – 29 %;
не змогли дати чітку відповідь – 21 %.

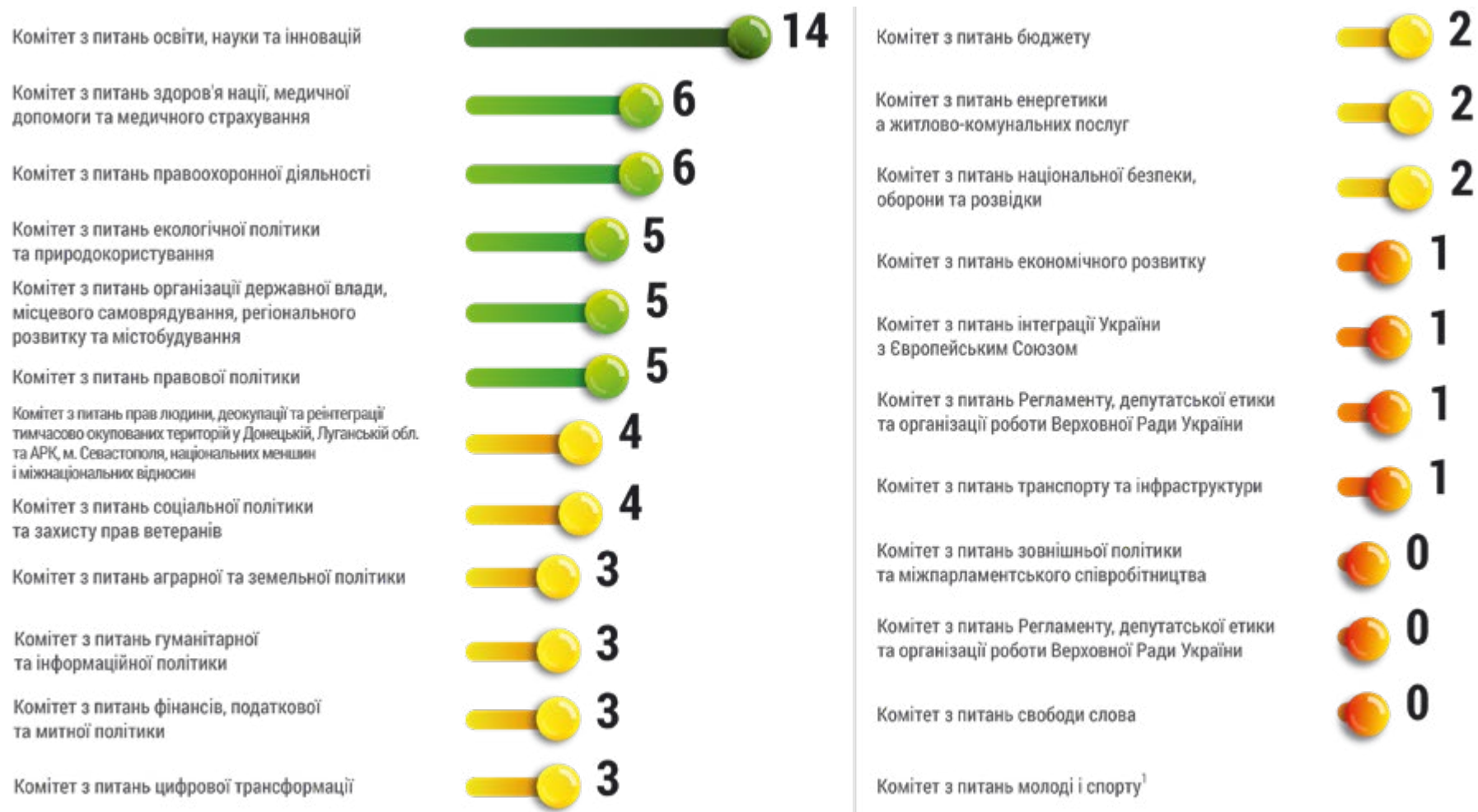


Співпраця в інших формах (інформування, публічні консультації, круглі столи, конференції, залучення до консультативно-дорадчих органів, комітетських чи парламентських слухань та ін.)

Серед 28 закладів вищої освіти та наукових установ:
співпрацювали – 75 %;
не співпрацювали – 11 %;
не змогли дати чітку відповідь – 14 %.



Рейтинг комітетів за кількістю залучених провідних закладів вищої освіти та наукових установ



1. Взаємодіють з профільними ЗВО, які не входять в першу тридцятку з рейтингу, наприклад з Державним інститутом сімейної та молодіжної політики.

Позиція представників комітетів ВРУ стосовно їх співпраці зі стейкхолдерами у 2020 році

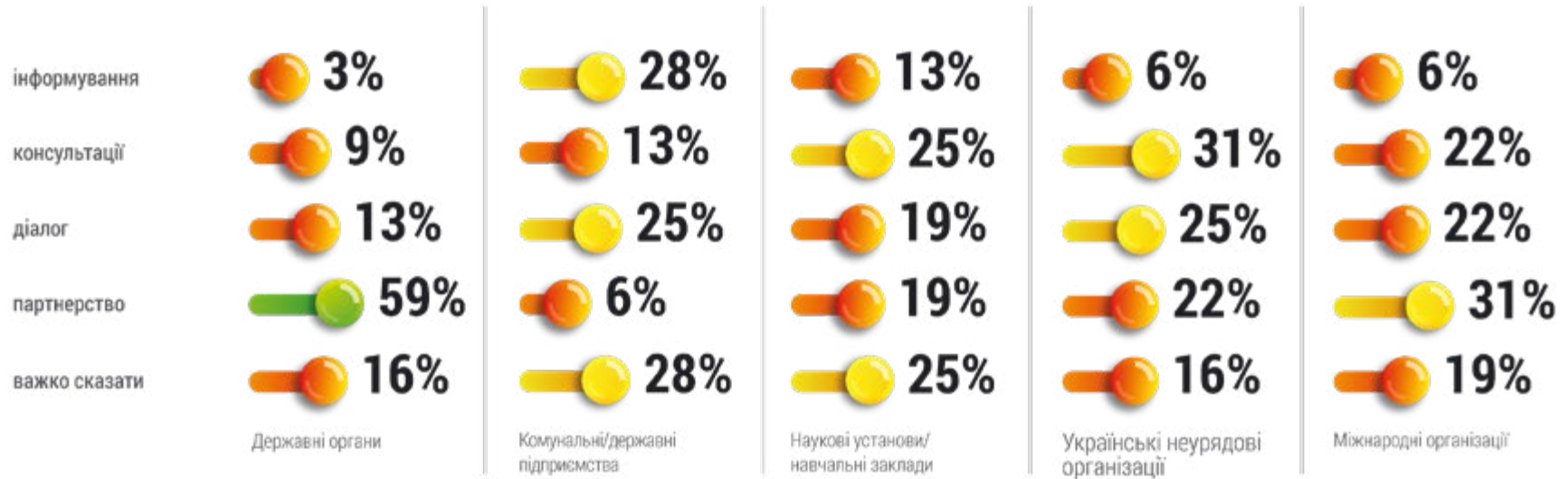
Види стейкхолдерів, з якими співпрацювали комітети



Функції, до реалізації яких комітети залучали різні види стейкхолдерів



Рівні участі стейкхолдерів різних видів, залучених до діяльності комітетів



Оцінка ефективності співпраці комітетів з різними видами стейкхолдерів (де 0 – неефективна, 10 – максимально ефективна)



Оцінка ролі кожного виду стейкхолдерів у реалізації контрольної функції комітетів (де 0 – неважлива, 10 – дуже важлива)



Оцінка ефективності співпраці комітетів з Рахунковою палатою та Офісом Уповноваженого ВРУ з прав людини (де 0 – неефективна, 10 – максимально ефективна)



2.3. Аналіз стану залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ

● Загальні питання

Вибудовування відносин між комітетами ВРУ та стейкхолдерами має безліч особливостей та чинників, які безпосередньо впливають на налагодження взаємодії. Дослідження показало, що, незважаючи на окремі тенденції, немає універсального та гарантованого алгоритму встановлення взаємодії, адже кожен комітет ВРУ користується власним досвідом щодо залучення стейкхолдерів. Окрім цього, велике значення мають особистісні якості представників комітетів та секретаріатів, їхнє суб'єктивне бажання та вміння будувати якісні комунікації. Тому деякі комітети активно комунікують зі стейкхолдерами та заохочують їх залучення до своєї діяльності, інші ж є більш закритими та комунікують менше.

● Ініціювання взаємодії

Дослідження свідчить про співіснування різних форматів залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів. Комітети залучають стейкхолдерів як через власне запрошення, так і за ініціативою самих стейкхолдерів, про що під час опитування зазначили обидві сторони. На думку представників комітетів, наприклад, під час реалізації законопроектної функції, залучення стейкхолдерів відбувається як за ініціативою комітетів (вказали 84 % опитаних), так і самих стейкхолдерів (вказали 63 % опитаних).

Визначальну роль в ініціюванні залучення стейкхолдерів відіграють особисті контакти між представниками комітетів та стейкхолдерів, а також наявність попереднього досвіду співпраці. Аналіз свідчить, що більш активно залучаються стейкхолдери, які раніше вже були залучені до діяльності комітетів. Деякі комітети практикують формування власного переліку стейкхолдерів, які залучаються до розв'язання тих чи інших питань.

Стейкхолдери, які раніше не співпрацювали з комітетами, залучаються ними зазвичай у разі наявності та представлення стейкхолдерами якісного аналітичного продукту чи вже готового розв'язання тієї чи іншої проблеми. Запорукою більш системної співпраці з такими стейкхолдерами є їхня активна позиція та ініціативність.

● Шляхи комунікації

Згідно з результатами опитування стейкхолдерів, більшість комунікацій здійснювалася через секретаріат комітету, дещо менше – через членів комітету. Стейкхолдери зазначили, що найменше вони комунікували через керівництво комітету та через інші організації. Слід зазначити, що деякі «активні» стейкхолдери здійснювали комунікацію, використовуючи відразу декілька із вказаних вище варіантів.

Думки представників комітетів і секретаріатів щодо відповідального залучення та комунікації зі стейкхолдерами різняться. Дехто з них стверджував, що залучати стейкхолдерів повинні члени комітетів, інші ж вказували, що це відповідальність секретаріату. Серед опитаних також побутує думка, що залученням стейкхолдерів має займатися керівництво комітету.

Поширеною є практика, коли залучення стейкхолдера відбувається через іншого стейкхолдера, який уже взаємодіє з комітетом. Опитування стейкхолдерів показало, що разом з іншою організацією/органом влади до реалізації законопроектної функції комітетів залучалося 34 % опитаних, до контрольної – 22 %, організаційної – 26 %. Отже, близько 30 % стейкхолдерів співпрацювали з комітетами не самостійно, а разом з іншими стейкхолдерами.



● Повнота залучення

Аналіз ідентифікованих шляхом дослідження відкритої інформації стейкхолдерів показав відсутність їх рівномірного розподілу між різними комітетами. Для деяких комітетів залучення широкого кола стейкхолдерів до реалізації різних функцій та їхніх окремих складників є звичною практикою. На противагу їм деякі комітети закриті до співпраці зі стейкхолдерами та взаємодіють лише з профільними державними органами.

Найбільш активним у залученні стейкхолдерів до своєї діяльності у 2020 році став Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування, який залучив 12,5 % від загальної кількості ідентифікованих стейкхолдерів. Дещо менше залучив Комітет з питань екологічної політики та природокористування – 11,1 %.

Найменш активними в залученні стейкхолдерів були Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України – 0,3 % та Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки – 1,3 %. Причиною таких низьких показників можна вважати, насамперед, особливості предметів відання цих комітетів. Зокрема, діяльність Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України спрямована на вирішення внутрішніх питань функціонування парламенту та діяльності народних депутатів. Діяльність Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки хоча й потребує широкого залучення стейкхолдерів, однак здебільшого таке залучення є непублічним. Через особливість питань, до вирішення яких залучаються стейкхолдери, інформація щодо залучених стейкхолдерів цього комітету є обмеженою у поширенні.

Аналіз документів комітетів та відкритих джерел показав, що за видами стейкхолдерів, залучених у 2020 році до роботи всіх комітетів, однаково представлені державні стейкхолдери та неурядові організації (по 45 %), водночас міжнародні партнери становили лише 10 % від усіх стейкхолдерів, залучених до діяльності комітетів.

Результати опитування представників комітетів загалом підтверджують вказану репрезентативність видів стейкхолдерів. Зокрема, 94 % опитаних представників комітетів зазначили, що взаємодіяли у своїй діяльності з державними стейкхолдерами, 84 % – з неурядовими організаціями, 69 % – з міжнародними партнерами.

Вказані показники свідчать про дотримання пропорції представництва державних та неурядових стейкхолдерів. Міжнародні партнери залучені до діяльності комітетів менше, однак це пояснюється значно меншою кількістю представників таких організацій у порівнянні з іншими видами стейкхолдерів.

Водночас, як показує аналіз, у деяких комітетах існує певна диспропорція в залученні різних видів стейкхолдерів, адже їхнє співвідношення значно відрізняється від загального. Наприклад, серед усіх ідентифікованих стейкхолдерів Комітету з питань бюджету 95 % становлять державні стейкхолдери, а в Комітеті з питань фінансів, податкової та митної політики 77 % стейкхолдерів є неурядовими організаціями.

Глибинні інтерв'ю стейкхолдерів виявили проблему щодо недостатнього залучення комітетами регіональних та локальних стейкхолдерів. Зазвичай така співпраця має ситуативний характер та спрямована на вирішення конкретних питань, які стосуються саме їхньої діяльності чи поширюються на їхню місцевість.

На думку представників комітетів, найефективнішою є співпраця з неурядовими організаціями. За шкалою від 0 до 10, де 0 – зовсім неефективно і 10 – дуже ефективно, показник становить 8,54. Ефективність міжнародних партнерів представники комітетів оцінили у 8,38 бала. Найменш ефективною серед усіх видів стейкхолдерів, хоча й з високим балом (8,31), оцінено їхню співпрацю з державними стейкхолдерами. Отже, представники комітетів вважають співпрацю зі стейкхолдерами у 2020 році достатньо ефективною, що ще раз підтверджує твердження про необхідність їх залучення до діяльності комітетів ВРУ.

● Глибина залучення

На підставі аналізу форм залучення стейкхолдерів до реалізації трьох функцій усіх комітетів було виявлено найпоширеніші форми, у яких стейкхолдери загалом взаємодіяли з комітетами у 2020 році. Такими виявились:

- надання інформації комітету за власною ініціативою;
- надання інформації на запит комітету/членів комітету;
- участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях, організованих комітетом.

Найменш поширеними формами взаємодії стейкхолдерів і комітетів у 2020 році були:

- участь у консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на ухвалення рішень;
- участь у публічних обговореннях на сайті парламенту чи комітету;
- участь у консенсусних заходах.

Дослідивши відповіді з опитування стейкхолдерів щодо форми залучення, а також рівні участі під час реалізації окремих функцій комітетів, ми виявили рівні участі стейкхолдерів у діяльності комітетів у 2020 році загалом. На найнижчому рівні (інформування) – було залучено лише 7 % стейкхолдерів. На рівні консультацій було 34 % стейкхолдерів. Найпоширенішим став рівень діалогу, до якого було залучено 38 % стейкхолдерів. На найвищому рівні участі – партнерства перебувало 21 %. Загалом, ці дані свідчать про збалансованість більш високих рівнів залучення стейкхолдерів, що є позитивним чинником. Слід згадати, що кожен наступний рівень поглинає менший, тому перехід до вищих рівнів участі лише сприятиме становленню стейкхолдерів як повноправних партнерів парламенту загалом та його комітетів зокрема.

Аналіз результатів опитування представників комітетів дає змогу відобразити їхню думку щодо загальних рівнів участі стейкхолдерів у діяльності комітетів у 2020 році. На рівень інформування вказало 11 % респондентів, консультацій – 20 %, діалогу – 23 %, партнерства – 27 %. Слід зазначити, що 19 % респондентів не змогли чітко визначити загальний рівень участі стейкхолдерів. Порівняння отриманих результатів з показниками, відображеними вище, свідчить про те, що для представників комітетів характерним є деяке завищення реального рівня участі стейкхолдерів, адже, на їхню думку, партнерство є найпоширенішим з них. Водночас їхня оцінка рівня інформування та консультацій збігається з нашими розрахунками. Представники комітетів вказали, що переважна більшість державних стейкхолдерів перебуває на рівні партнерства, неурядові організації – на рівні консультування, міжнародні партнери – однаковою мірою на рівнях консультування, діалогу та партнерства, з невеликою перевагою останнього. **Вказане свідчить, що представники комітетів вважають державних стейкхолдерів наразі своїми найбільшими партнерами, з якими у них склалася найтісніша співпраця.**

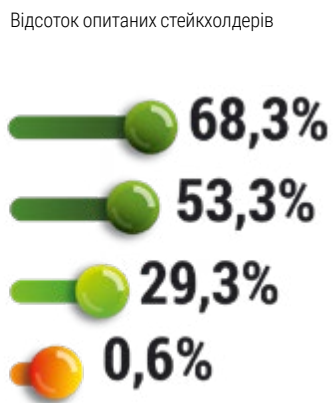
Залучення стейкхолдерів до реалізації законопроектної функції комітетів ВРУ

Згідно з узагальненими даними опитування стейкхолдерів, більшість із них була залучена у 2020 році саме до законопроектної функції. На це вказали 85 % опитаних.

Водночас 68 % опитаних стейкхолдерів зазначили, що долучалися до законопроектної функції за власною ініціативою, а трохи більше половини – що їх долучав комітет.

Комунікація стейкхолдерів з комітетом здійснювалась через:

- За власною ініціативою
- За ініціативою комітету
- Нас долучила інша організація
- Інше

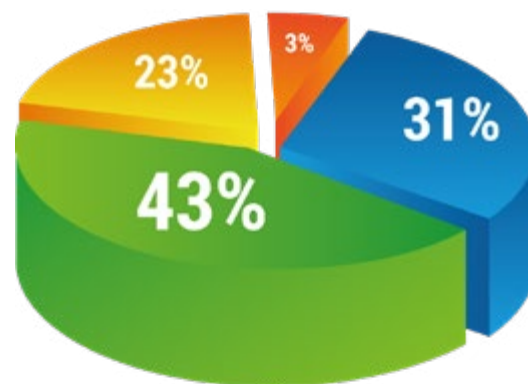


У межах реалізації законопроектної функції комітетів стейкхолдери найчастіше були залучені до розроблення законопроектів (47%) та доопрацювання законопроектів до другого читання (43%).

Опитування стейкхолдерів показало, що до реалізації законопроектної функції вони найчастіше залучалися у формах надання інформації комітету за власною ініціативою (58%), участі в громадських обговореннях, круглих столах, конференціях та інших заходах, організованих комітетом, (55%) та надання інформації на запит комітету (43%). Також поширеною була участь стейкхолдерів у кількох

засіданнях комітету/підкомітету з конкретного питання (41%) та участь у робочій групі для напрацювання рішення чи вирішення конкретної проблеми (39%).

Ми співвіднесли вказані форми взаємодії з рівнями залучення і виявили, що на рівні інформування, який є найнижчим, залучалися лише 3% стейкхолдерів. На рівні консультацій було залучено 31% стейкхолдерів. Найпоширенішим серед стейкхолдерів, яких було залучено до реалізації законопроектної функції комітетів, був рівень діалогу – 43%. Партнерства, яке є найвищим рівнем залучення, досягло 23% стейкхолдерів.



- інформування
- консультації
- діалог
- партнерство

• Особливості інформування

Під час проведення глибоких інтерв'ю було виявлено, що комітети нечасто направляють стейкхолдерам інформацію за власною ініціативою. Обмін інформацією найчастіше

відбувається у формі запитів від стейкхолдера та відповіді комітету, зазвичай в установленій законодавством термін. За інформацією стейкхолдерів, деякі комітети, наприклад, Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, дозволяють собі не реагувати на їхні запити і відсутність відповідей має систематичний характер.

Поодинокі представники стейкхолдерів зауважили, що багато актуальної та необхідної їм інформації є на сайтах деяких комітетів і вони легко можуть отримати її звідти, не звертаючись із запитами до комітетів. Зокрема, йшлося про 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.

Наводимо цитату з глибокого інтерв'ю одного зі стейкхолдерів, який належить до неурядових організацій та взаємодіє з декількома комітетами: «У Комітеті з питань аграрної політики швидко дають відповіді он-лайн, голова комітету – у телефонному режимі. На всі письмові звернення відповідають письмово поштою. Реакція є завжди і від секретаріату, і від членів секретаріату, і від голови. У Комітеті фінансів нам на запити дуже часто ніхто не відповідає».

В одному з комітетів керівник секретаріату у месенджері WhatsApp здійснює розсилку з актуальними новинами та ініціативами комітету у створені нею групи зі стейкхолдерами.

• Особливості консультацій

Аналіз глибоких інтерв'ю свідчить, що найчастіше комітет запрошує стейкхолдера до консультацій з певного питання через формальне запрошення про надання інформації, зазвичай за підписом голови комітету або його заступника.

Під час розроблення законопроектів, які можуть бути сприйняті громадськістю неоднозначно, комітети залучають стейкхолдерів як експертів або як учасників публічних консультацій, запрошуючи їх до обговорень на круглих столах, до громадських слухань, на засідання комітету тощо.

Більшість стейкхолдерів самі відстежують інформацію щодо просування законодавчих ініціатив або проведення громадських заходів. Якщо стейкхолдер з власної ініціативи вирішив надати консультацію щодо законодавчих ініціатив, він надсилає інформацію найчастіше на офіційну адресу голови або заступника голови комітету, рідше через контактних осіб – помічників депутатів або працівників секретаріату.

Слід зазначити, що неурядові організації дещо частіше, ніж державні, незадоволені тим, що представники комітетів не відповідають на запрошення і не відвідують заходів.

Наводимо цитату з глибокого інтерв'ю одного з державних стейкхолдерів, яка влучно характеризує типовий спосіб залучення стейкхолдерів на рівні консультацій: **«Нас долучили на етапі підготовки законопроекту, був розроблений драфт, і народні депутати хотіли почути позицію громадського середовища. Вони збирали за уваження від усіх і потім, якщо казали, що надішлють їх протягом двох тижнів, так і надсилали».**

• Особливості діалогу

З глибоких інтерв'ю ми дізналися, що під час залучення стейкхолдерів до законопроектної функції на рівні діалогу неурядові та державні організації також є експертами з профільних питань. Вони доносять свою експертну думку через участь у низці засідань комітету та під час слухань комітету з конкретних питань, а також презентують свої напрацювання та аналітичні матеріали під час роботи робочих груп.

Рівень діалогу дає кращі можливості стейкхолдеру бути поінформованим про перебіг обговорення законопроектів у комітеті. Стейкхолдери підкреслили важливість входження до складу робочих груп, а не тільки отримання результатів обговорень у робочих групах.

Проте стейкхолдерів не завжди запрошують до участі у всіх робочих групах, щодо яких вони виявили зацікавленість. Часто причиною відмови в участі стейкхолдерів у робочих групах є зовнішня кількість членів робочої групи.

Наводимо цитату з глибокого інтерв'ю міжнародної організації щодо важливості входження до складу робочих груп: **«Як для члена робочої групи є більша можливість відстежувати все листування, усі коментарі, є відкритий доступ. Коли отримано тільки результати робочої групи, не видно, в чому полягали суперечки».**

• Особливості партнерства

Аналіз показав, що співпрацюючи з комітетами, стейкхолдери намагаються вибудувати стратегічні партнерські відносини. Це дає змогу стейкхолдерам ефективніше доносити до комітетів свої пропозиції завдяки вищому рівню довіри та знанню контексту й особливостей організації діяльності комітету.

Консенсусні заходи розглядаються як дуже ефективний механізм співпраці, але досвід їх проведення громадськими і державними організаціями ще не набув значного поширення.

Бажання досягнути рівня партнерства чітко простежується в цитаті з глибокого інтерв'ю неурядової організації: **«Налагодження співпраці зараз дає довіру в майбутньому для продовження співпраці стратегічно, партнерської і взаємовигідної. Комітет має відчувати користь від співпраці з нами».**

Задоволеність стейкхолдерів залученням їх до реалізації законопроектної функції комітетів та впливовістю такого залучення

Результати опитування стейкхолдерів свідчать, що середня оцінка задоволеності рівнем залучення до законопроектної функції за шкалою від 0 до 10, де 0 – долучалися абсолютно недостатньо і 10 – долучалися цілком достатньо, становить 5,35, що є середнім результатом.

Найвищу оцінку щодо достатнього рівня залучення до законопроектної функції у 2020 році отримали Комітет з питань молоді і спорту, Комітет з питань екологічної політики та природокористування та Комітет з питань освіти, науки та інновацій – середні оцінки вищі за 6,5. Найнижче респонденти оцінили Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом та Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки – середні оцінки нижчі за 4 бали.

Дещо вище стейкхолдери оцінили свою впливовість на розгляд питань у межах реалізації законопроектної функції. За шкалою від 0 до 10, де 0 – ніяк не вплинули і 10 – сильно вплинули, показник впливовості становить 5,49.

Впливовість на розгляд питань найвище оцінили ті стейкхолдери, які долучалися до діяльності Комітету з питань молоді і спорту та Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин (середній бал – вищий за 7), а найнижче оцінили свою впливовість на Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки та Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом.

Залучення стейкхолдерів до реалізації контрольної функції комітетів ВРУ

Оскільки наразі для комітетів їхньою основною функцією залишається законопроектна функція, то закономірним є те, що до реалізації контрольної функції комітетів залучалось значно менше стейкхолдерів. Відповідно до результатів опитування стейкхолдерів, тільки 32 % респондентів вказали, що брали участь у контрольній функції впродовж 2020 року.

Опитування показало, що серед усіх стейкхолдерів, залучених до контрольної функції, найбільше залучалося до проведення аналізу практики та недоліків застосування законодавства (19 %), до розгляду звітів, доповідей та інформації державних органів та їх посадових осіб (12 %) та до направлення матеріалів для відповідного реагування органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам (10 %). Дуже рідко респонденти зазначали залучення до контролю за виконанням Держбюджету (4 %), до взаємодії з комітетом та Уповноваженим ВРУ з прав людини (3 %) та до контролю за діяльністю органів спецпризначення (2 %).

Найпоширенішими формами залучення стейкхолдерів до реалізації контрольної функції були надання інформації комітету за власною ініціативою (43 %), отримання інформації з опублікованих комітетом звітів за наслідками своєї діяльності, протоколів засідань, анонсів та іншої інформації (39 %), надання інформації на запит комітету (38 %), а також участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях та інших заходах, організованих комітетом (35 %). Найрідше в межах реалізації контрольної функції стейкхолдери брали участь у консенсусних заходах (6 %) та в громадських консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на ухвалення рішень комітетом (5 %).

Для залучення стейкхолдерів до реалізації контрольної функції комітетів у 2020 році були характерні такі рівні залучення:



Отже, тенденція розподілу рівнів участі загалом зберігається і в контрольній функції. Водночас, у порівнянні із законопроектною функцією, у декілька разів вищим є рівень інформування, що загалом свідчить про менший рівень участі стейкхолдерів у контрольній діяльності комітетів.

Проведений аналіз, а також результати опитування та глибоких інтерв'ю дали змогу виділити низку особливостей залучення стейкхолдерів саме до контрольної функції.

На думку стейкхолдерів, таке залучення є несистематичним. Слід зазначити, що таке твердження узгоджується з проведеним вище дослідженням результативності контрольної функції комітетів, яке теж вказало на відсутність систематичності в контрольній діяльності комітетів.

Характерним для цієї функції є те, що комітети самостійно не надають стейкхолдерам інформації, яка стосується ви-

конання їхніх контрольних повноважень.

Було виявлено, що проведення консультацій та інших публічних заходів у межах реалізації контрольної функції є доволі рідкісним явищем, а отримати запрошення на участь у таких заходах важче, ніж при обговоренні законодавчих ініціатив.

Ось що стосовно цього під час проведення глибокого інтерв'ю зазначив представник державного органу: *«У 2020 році ми теж були присутні на розширеному засіданні комітету з питань впровадження та розширення ринку електроенергії та газового ринку, також на запрошення комітету. Запит на участь важко [отримати], бо вони дати публікують не за місяць, а на завтра-післязавтра».*

Дослідження показало, що стейкхолдери зацікавлені в участі під час здійснення моніторингу застосування законодавства та контролю за виконанням окремих законодавчих актів, однак скептично оцінюють можливість участі в реалізації таких повноважень комітетів.

Загалом, встановлення стратегічних зв'язків із комітетами у межах виконання контрольної функції не є пріоритетним для більшості тих стейкхолдерів, які взяли участь у глибоких інтерв'ю.

Задоволеність стейкхолдерів залученням їх до реалізації контрольної функції комітетів та впливості такого залучення

Результати опитування стейкхолдерів свідчать, що середня оцінка задоволеності рівнем залучення до контрольної функції за шкалою від 0 до 10, де 0 – долучалися абсолютно недостатньо і 10 – долучалися цілком достатньо, становить 5,31, що є середнім результатом.

Найвищу оцінку щодо достатнього рівня залучення до законопроектної функції у 2020 році отримали Комітет з питань транспорту та інфраструктури, Комітет з питань цифрової

трансформації та Комітет з питань освіти, науки та інновацій – середні оцінки 6,5 і вище. Найнижче респонденти оцінили Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки та Комітет з питань правоохоронної діяльності – середні оцінки нижчі за 4,5.

Дещо нижче стейкхолдери оцінили свою впливовість на розгляд питань у межах реалізації контрольної функції. За шкалою від 0 до 10, де 0 – ніяк не вплинули і 10 – сильно вплинули, показник впливовості становить 4,85, що є дещо нижче від середнього значення за шкалою.

Впливовість на розгляд питань найвище оцінили ті стейкхолдери, які долучалися до діяльності Комітету з питань цифрової трансформації та Комітету з питань транспорту та інфраструктури (середній бал вищий за 6,5), а найнижче оцінили свою впливовість на Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, Комітет з питань правової політики та Комітет з питань правоохоронної діяльності.

Опосередкований парламентський контроль комітети здійснюють через Рахункову палату та омбудсмена. Опитування представників комітетів щодо ефективності такої співпраці свідчить, що вона оцінюється як менш ефективна в порівнянні з іншими стейкхолдерами. За шкалою від 0 до 10 (де 0 – зовсім неефективна, 10 – дуже ефективна) ефективність взаємодії з Рахунковою палатою комітети оцінили на 6,9 бала, з Офісом Уповноваженого ВРУ з прав людини – на 6,5 бала, тоді як ефективність співпраці з неурядовими організаціями під час реалізації контрольної функції – на 7 балів

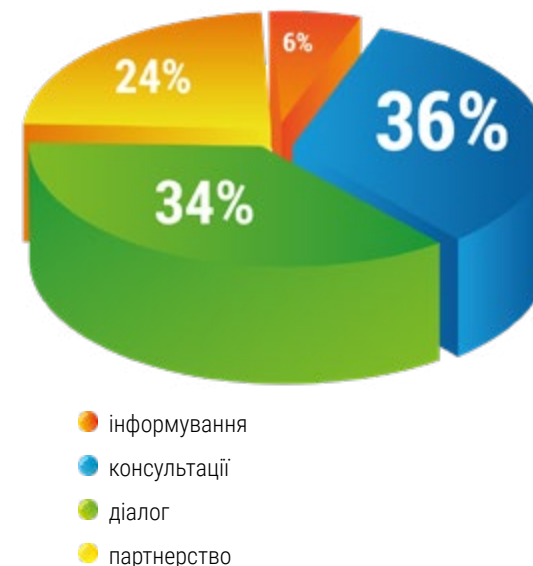
● Залучення стейкхолдерів до реалізації організаційної функції комітетів ВРУ

Аналіз показав, що найменше стейкхолдерів долучалося до реалізації організаційної функції комітетів. Лише 24 % опитаних стейкхолдерів зазначили, що упродовж 2020 року брали участь у діяльності, яка відповідає організаційній функції роботи комітетів.

Переважна більшість стейкхолдерів зазначили, що брали участь в організації слухань у комітетах, конференцій, круглих столів та інших заходів у комітетах (21 %). Лише поодинокі відповіді стосувалися організації парламентських слухань (3 %) та організації міжпарламентської діяльності та/або міжнародної співпраці комітету (3 %). Стейкхолдери практично не долучалися до попереднього обговорення кандидатур посадових осіб (1 %).

Найпоширенішими формами залучення стейкхолдерів до реалізації організаційної функції були участь у громадських обговореннях, круглих столах, конференціях та інших заходах, організованих комітетом, (63 %) та надання інформації комітету за власною ініціативою (54 %). Найрідше в межах реалізації організаційної функції стейкхолдери брали участь у громадських консультативно-дорадчих органах із можливістю впливати на ухвалення рішень комітетом (7 %).

Для залучення стейкхолдерів до реалізації організаційної функції комітетів у 2020 році були характерні такі рівні залучення:



Отже, тенденція розподілу рівнів участі загалом зберігається і в організаційній функції.

Характерним під час реалізації організаційної функції є те, що комітети доволі швидко надають відповіді на запити стейкхолдерів, можуть надіслати запит на отримання інформації від стейкхолдерів, однак рідко ініціюють інформування самостійно. Натомість стейкхолдери самостійно надавали інформацію для допомоги в організації необхідних заходів, зазвичай у форматі офіційних листів.

Як співорганізатори заходів стейкхолдери зазвичай також є співдоповідачами або доповідачами на круглих столах, слуханнях та інших організованих заходах.

Залучення стейкхолдерів до організаційної функції влучно описує цитата з інтерв'ю стейкхолдера – громадської організації: «Долучались до організації парламентських

слухань та слухання в комітетах. Готували програми з питань кібербезпеки та презентації дорожньої карти інтеграції України до єдиного цифрового ринку Європи».

Задоволеність стейкхолдерів залученням їх до реалізації законопроектної функції комітетів та впливовістю такого залучення

Результати опитування стейкхолдерів свідчать, що середня оцінка задоволеності рівнем залучення до організаційної функції за шкалою від 0 до 10, де 0 – долучалися абсолютно недостатньо і 10 – долучалися цілком достатньо, становить 4,93, що є дещо нижче від середнього.

Найвищу оцінку щодо достатнього рівня залучення до організаційної функції у 2020 році отримали Комітет з питань молоді і спорту та Комітет з питань транспорту та інфраструктури – середні оцінки 6,5 і вище. Найнижче респонденти оцінили Комітет з питань економічного розвитку, Комітет з питань антикорупційної політики та Комітет з питань правоохоронної діяльності – середні оцінки нижче 3 балів.

Дещо нижче стейкхолдери оцінили свою впливовість на розгляд питань у межах реалізації організаційної функції. За шкалою від 0 до 10, де 0 – ніяк не вплинули і 10 – сильно вплинули, показник впливовості становить 4,65, що є дещо нижче від середнього значення за шкалою.

Впливовість на розгляд питань найвище оцінили ті стейкхолдери, які долучалися до діяльності Комітету з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування та Комітету з питань освіти, науки та інновацій (середній бал вищий за 6,5), а найнижче оцінили свою впливовість на Комітет з питань економічного розвитку та Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки.

Залучення закладів вищої освіти та наукових установ до діяльності комітетів ВРУ

Аналіз стану залучення закладів вищої освіти та наукових установ до діяльності комітетів ВРУ свідчить про недостатній рівень такої співпраці. Провідні українські навчальні заклади та наукові установи найбільше взаємодіють з профільним Комітетом з питань освіти, науки та інновацій. Інші комітети залучають їх до своєї діяльності менш активно або не залучають взагалі, наприклад, як Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва та Комітет з питань свободи слова.

61 % опитаних провідних закладів вищої освіти та наукових установ, які співпрацювали з комітетами ВРУ у 2020 році, надавали свої експертні пропозиції щодо законопроектів. У деяких комітетах співпраця з профільними закладами вищої освіти та науковими установами щодо надання експертних пропозицій до законопроектів є систематичною. Наприклад, Комітет з питань правоохоронної діяльності у 2020 році отримав від Національної академії внутрішніх справ наукові пропозиції до 87 законопроектів. Інші ж комітети взаємодіють з профільними закладами вищої освіти та науковими установами несистематично. Зокрема, один із провідних технічних закладів вищої освіти – Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» лише раз за 2020 рік надавав пропозиції до законопроекту, а саме за ініціативою Комітету з питань освіти, науки та інновацій на проект закону «Про активізацію діяльності наукових парків».

Половина опитаних закладів вищої освіти та наукових установ вказали, що брали участь у засіданнях комітетів, однак більш популярними формами залучення їх до діяльності комітетів є інформування, публічні консультації, круглі столи, конференції, слухання тощо, на них припадає 75 % такої співпраці.

Незважаючи на несистематичний характер залучення

закладів вищої освіти та наукових установ до діяльності комітетів, представники комітетів вважають співпрацю з ними ефективною та вказують на потребу в ній.

Узагальнювальний висновок

Наразі немає єдиної для всіх комітетів практики залучення стейкхолдерів до своєї діяльності. Кількість залучених у 2020 році стейкхолдерів у найвідкритіших комітетах перевищує більш ніж у 10 разів кількість залучених стейкхолдерів закритими до співпраці комітетами.

Залучення стейкхолдерів відбувається за ініціативою як комітетів, так і стейкхолдерів. Однак більшість стейкхолдерів, які взаємодіяли з комітетами у 2020 році, налагодили співпрацю ще в попередніх скликаннях ВРУ. Запорукою налагодження співпраці з «новими» стейкхолдерами для комітетів є активність стейкхолдерів, ініціативність та надання ними якісного продукту, який стосується того чи іншого питання, пропонує конкретні шляхи розв'язання проблеми та/або передбачає надання експертизи, яка недоступна комітетові. Близько 30 % стейкхолдерів співпрацювали з комітетами не самостійно, а разом з іншими стейкхолдерами.

У процесі реалізації своїх функцій у 2020 році комітети найбільше взаємодіяли з державними стейкхолдерами та неурядовими організаціями (по 45 %). Міжнародні партнери становили близько 10 % усіх стейкхолдерів. Для деяких комітетів характерним є дисбаланс у залученні стейкхолдерів різних видів, коли співпраця відбувається лише з державними стейкхолдерами (Комітет з питань бюджету) або переважно з неурядовими організаціями (Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики).

Комітети оцінюють взаємодію з неурядовими організаціями

як найбільш ефективну. Водночас недоліком такої співпраці є її несистематичний характер, адже неурядові організації здатні змінювати вектор своїх інтересів та напрями діяльності. Співпрацю з державними стейкхолдерами комітети оцінюють як більш стабільну, хоча вони є менш ініціативними та активними в порівнянні з неурядовими організаціями. Саме в державних стейкхолдерах комітети вбачають своїх найбільших партнерів. Представників бізнесу комітети зазвичай залучають через асоціації, до яких вони входять. Такий формат, на думку представників комітетів, є найбільш ефективним для бізнесу. Залучення регіональних і локальних стейкхолдерів є недостатнім, оскільки здійснюється ситуативно, для розв'язання конкретного питання, яке стоїть саме їхньої діяльності чи поширюється на їхню місцевість. Така співпраця потребує додаткової уваги. Співпрацю з Рахунковою палатою та Офісом Уповноваженого ВРУ з прав людини комітети загалом оцінюють як ефективну, хоча така оцінка є нижчою за оцінку ефективності інших державних органів та неурядових організацій.

Стейкхолдери, зі свого боку, вказали на недостатню відкритість комітетів до співпраці. Здебільшого стейкхолдери покладаються на вже налагоджені особисті неформальні контакти з членами комітетів чи їх секретаріатів, тоді як представники комітетів стверджують, що превалює саме формальна співпраця. Така позиція стейкхолдерів обґрунтована тим, що інколи комітети не реагують на запити від стейкхолдерів, а відсутність відповідей у деяких комітетах має систематичний характер. Трапляються також випадки, коли комітети жодним чином не реагують на запрошення стейкхолдерів (навіть державних) до участі у заходах.

Найпоширенішими формами залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів у 2020 році стали надання інформації комітету/членом комітету за власною ініціативою (вказали 52 % опитаних стейкхолдерів) та участь у громадських обго-

вореннях, круглих столах, конференціях, організованих комітетом (51 %). Водночас найменш поширеними та у зв'язку з цим не завжди ефективними формами залучення, на думку стейкхолдерів, є участь у консультативно-дорадчих органах (7 %), участь у консенсусних заходах (9 %) та участь у публічних обговореннях на сайті парламенту чи комітету (9 %).

У 2020 році найбільше стейкхолдерів досягли у співпраці з комітетами рівня діалогу (38 %), хоча, на думку представників комітетів, був досягнутий найвищий рівень партнерства (27 %). Це свідчить про завищення реального рівня участі стейкхолдерів представниками комітетів та необхідність подальшого удосконалення такої співпраці.

Переважна більшість стейкхолдерів були залучені до реалізації законопроектної функції (85 %), а саме до розроблення законопроектів (47 %) та доопрацювання законопроектів до другого читання (43 %). Характерним є те, що до законопроектної діяльності комітету стейкхолдери залучаються за власною ініціативою (68 %). Хоча залучення стейкхолдерів до цієї функції є найбільшим, комітети відчувають гостру потребу в отриманні експертних висновків профільних стейкхолдерів, а стейкхолдери, своєю чергою, готові долучатися до законопроектної діяльності комітетів.

38 % опитаних стейкхолдерів стверджують, що у 2020 році не були залучені до реалізації контрольної функції комітетів. Найпоширенішою формою, у якій стейкхолдери співпрацювали з комітетами в межах контрольної функції, є надання інформації комітету за власною ініціативою (43 %), що свідчить про готовність стейкхолдерів залучатися до цієї діяльності. Отже, комітети не створили належних умов для достатнього залучення стейкхолдерів до реалізації цієї функції, хоча така потреба у комітетів є і вони вважають таке залучення ефективним та необхідним.

Найменше стейкхолдерів було залучено до реалізації організаційної функції комітетів (24 %). Здебільшого таке залучення стосувалося організації громадських обговорень, круглих столів, конференцій та інших заходів комітетів. Ні комітети, ні стейкхолдери не вважають цей напрям таким, що потребує більшого залучення.

Оцінка задоволеності стейкхолдерів рівнем залучення їх до діяльності комітетів та впливу на розгляд питань комітетами варіює залежно від комітету, однак у загальному є дещо вищою за середню. Водночас високі показники повноти та рівня залучення деяких комітетів не завжди корелюють із впливом такого залучення на реалізацію діяльності комітетом.

Співпраця більшості комітетів з провідними закладами вищої освіти та науковими установами у 2020 році мала несистематичний характер, незважаючи на те, що загалом представники комітетів визначають таку співпрацю доволі ефективною. Здебільшого співпраця відбувалася з профільним Комітетом з питань освіти, науки та інновацій. Водночас низка комітетів взагалі не співпрацювала з провідними закладами вищої освіти та науковими установами.

На підставі проведеного аналізу стану залучення стейкхолдерів до діяльності комітетів ВРУ у 2020 році сформовано рекомендації щодо поліпшення такої взаємодії.

❶ Рекомендації комітетам ВРУ

1. Забезпечити реалізацію формули «прозорість + зв'язок + передбачуваність»:

- Постійно інформувати широку громадськість про діяльність комітету, наповнювати вебсайти та вести активну комунікацію в соціальних мережах. Анонсувати заходи, які проводяться комітетами, потрібно заздалегідь, щоб у стейкхолдерів була об'єктивна можливість ознайомитися та взяти участь у такому заході.

- Зворотний зв'язок є запорукою подальшої ефективної співпраці зі стейкхолдерами. Потрібно відповідати на всі запити, інформаційні матеріали та запрошення стейкхолдерів, не ігноруючи їх, навіть у разі відмови. Це уможливить забезпечення ефективної формальної співпраці, на якій наголошують представники комітетів, як із новими, так і з існуючими стейкхолдерами.

- У питаннях, які передбачають залучення стейкхолдерів, на сайтах комітетів слід визначати контакти конкретної особи комітету/секретаріату, відповідальної за підготовку того чи іншого питання, та забезпечити реальний зв'язок за вказаним контактом.

- Забезпечити публічне планування своєї діяльності, яке б відображало справжні плани комітету. Це дасть можливість стейкхолдерам долучатися вчасно та надавати актуальну інформацію.

2. Зробити співпрацю з комітетами одним із пріоритетів своєї діяльності, забезпечуючи повноту і глибину їх залучення:

- Проводити просвітницьку діяльність серед членів комітетів та працівників секретаріатів щодо сприйняття стейкхолдерів не як опонентів, а як партнерів, які можуть поліпшити якість політичних рішень. Комітети повинні розуміти, що залучення стейкхолдерів є не правом, а обов'язком, і не факультативною, а обов'язковою умовою ефективного законотворчого процесу та контролю за реалізацією прийнятого законодавства.

- Комітетам із низькою повнотою залучення слід залучати більше стейкхолдерів до своєї діяльності. Для цього можна створити та наповнювати реєстр (базу) стейкхолдерів комітету, яких у майбутньому залучати до діяльності комітету, здійснювати систематичне розсилання матеріалів та запрошень на анонсовані заходи на їхні електронні адреси.

- Залучення стейкхолдерів має бути збалансованим, тобто до діяльності комітетів слід залучати різні види стейкхолдерів, не віддаючи переваги залученню одного з них.

- До складу робочих груп (як найбільш ефективної форми співпраці) слід включати стейкхолдерів, які виявили таке бажання. У разі надто великої кілько-

сті учасників доцільно робити поділ групи на менші підгрупи з конкретним напрямом діяльності або з конкретним питанням у межах проблеми, для вирішення якої робочу групу було створено. Також має бути своєчасне інформування про процес роботи робочої групи.

3. Створити нові якісні умови для:

- Системної співпраці з профільними закладами вищої освіти та науковими установами, яка передбачає певну специфіку, відмінну від інших стейкхолдерів, та може стати запорукою довготривалої співпраці та створення якісного законодавства;

- Залучення стейкхолдерів не лише до законопроектної діяльності комітетів, а й до реалізації контрольної функції, що дасть можливість отримувати альтернативну оцінку діяльності державних органів та реалізації прийнятих законів;

- Роботи підкомітетів, які вважаються нарівні з робочими групами найбільш ефективними формами взаємодії, але менше використовуються;

- Використання сучасних інструментів публічних консультацій зі стейкхолдерами, наприклад, нової платформи для проведення консультацій «Порада».

❗ Рекомендації стейкхолдерам:

1. Найважливішою умовою співпраці з комітетами є глибока експертиза, якою володіє стейкхолдер. Водночас задля її використання в процесі ухвалення рішень, зокрема опрацювання законопроектів, пропозиції мають бути чітко викладеними та стосуватися конкретного питання. Обґрунтовані та якісні пропозиції мають значно більше шансів бути врахованими.

2. Виявляти активність і наполегливість. Не слід зупинятися у разі відсутності відповіді від комітету чи неврахування позицій. Зважаючи на високу завантаженість комітетів, лише формальне надсилання листа не гарантує його розгляду. У зв'язку з цим треба намагатися всіма доступними способами налагодити бажану співпрацю.

3. Співпраця має бути системною. Представники, особливо громадських організацій, повинні взаємодіяти з комітетами не лише в межах проектів, які вони реалізують, а й відгукуватись на запити від комітетів для надання інформації/позиції щодо пов'язаних питань. Саме такі стейкхолдери досягають найвищих рівнів співпраці з комітетами.

4. Взаємодіяти не лише з членами комітетів, а й з працівниками їх секретаріатів, оскільки працівники секретаріатів комітетів зазвичай є відповідальними за підготовку конкретного питання. Більше того, саме секретаріат є носієм «інституційної пам'яті», зокрема щодо взаємодії зі стейкхолдерами. Отже, попри оновлення парламенту стейкхолдери не втрачають зв'язку з комітетами.

5. Постійно бути залученими до діяльності комітетів. Використовувати всі доступні інструменти комуніка-

ції з комітетами: сайт ВРУ, сайти та соціальні мережі комітетів та окремих членів комітетів, платформу «ПОРАДА» тощо.

6. До діяльності комітетів можна долучатися разом з іншими органами/організаціями. Спільне залучення декількох стейкхолдерів має більші шанси привернути увагу комітетів та сприяє врахуванню наданих пропозицій.

Додаток №1

Показники результативності кожного з 23 комітетів ВРУ у 2020 році



Додаток №2

Показники повноти та глибини залучення стейкхолдерів до діяльності кожного з 23 комітетів ВРУ у 2020 році



Моніторинг результативності комітетів Верховної Ради України та стану їх взаємодії зі стейкхолдерами протягом 2020 року показав наскільки результативним у 2020 році був кожен комітет ВРУ, як окремо, так і в порівнянні з іншими комітетами, в реалізації законопроектної, контрольної та організаційної функцій та їх окремих складових та яким у 2020 році було залучення стейкхолдерів до діяльності кожного комітету ВРУ. Ідентифіковані при аналізі проблеми стали підґрунтям для формування конкретних рекомендацій, які дозволять підвищити результативність комітетів ВРУ у виконанні законопроектної, контрольної та організаційної функцій та їх взаємодії зі стейкхолдерами.

Розроблені методи дослідження показників результативності реалізації функцій комітетів та аналізу повноти і глибини залучення до такої діяльності стейкхолдерів можуть бути використані при подальшому моніторингу роботи українського парламенту. Вказаний моніторинг, який може здійснюватися як самими комітетами, так і громадськістю, доцільно проводити посесійно або щорічно. Це допоможе виявляти поточні недоліки діяльності окремих комітетів та оперативно реагувати на них, надаючи відповідні рекомендації покращення тих чи інших показників реалізації функцій комітетів чи удосконалення стану залучення стейкхолдерів. Систематичне здійснення такого моніторингу дозволить виявляти загальні тенденції роботи комітетів ВРУ та впроваджувати цілеспрямовані рішення задля покращення відкритості та ефективності роботи українського парламенту.



Інститут законодавчих ідей

Київ, вул. Шовковича 24, офіс 14

✉ office@izi.institute

🌐 www.izi.institute

📘 @ILinUA

