ЛЗІ Лабораторія законодавчих ініціатив

РАДА ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Parliamentary Centre · Le Centre parlementaire

PASS UKRAINE

In partnership with Canada

Співпраця парламентських комітетів з неурядовими організаціями в Україні

Copyright © 2025 Парламентський центр та Лабораторія законодавчих ініціатив
Усі права захищені

Цей аналітичний документ підготовлено в рамках проєкту «Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні (PASS Ukraine)». Фінансова підтримка була надана Програмою розбудови миру та стабілізації (PSOPs) Міністерства міжнародних справ Канади (GAC).

Жодна частина публікації не може бути відтворена, збережена в пошуковій системі або передана в будь-якій формі й будь-якими засобами, електронними, механічними, шляхом відеозапису або іншим чином, без попереднього дозволу Парламентського центру й Лабораторії законодавчих ініціатив.

Погляди, які викладені у цьому документі, не обов'язково відображають погляди Міністерства міжнародних справ Канади (GAC)

Зміст

Список скорочень 5

Вступне слово 6

Резюме дослідження 7

Методологія 9

1. Організація співпраці між парламентом та неурядовими організаціями 11

1.1. Роль консультацій у процесі залучення громадськості 11

1.2. Роль НУО у співпраці з комітетами ВРУ 12

1.3. Оцінка співпраці між парламентськими комітетами на НУО: позиції сторін 14

1.4. Складнощі у співпраці 15

1.5. Процес ініціювання співпраці 18

1.6. Визначення необхідності співпраці 19

2. Існуючі критерії відбору заінтересованих сторін, практичне забезпечення інклюзивності 21

2.1. Основні критерії відбору НУО до співпраці — позиція комітетів 22

2.2. Основні критерії відбору НУО до співпраці — позиція НУО 25

3. Огляд форматів співпраці, їхня спеціалізація 28

3.1. Найпопулярніші формати співпраці комітетів Верховної Ради України з неурядовими організаціями 28

3.2. Недоліки існуючих форматів та виклики у їх застосуванні 33

4. Організація співпраці між парламентом та неурядовими організаціями 34

4.1. Загальні зміни 34

4.2. Обмеження у діяльності НУО та її вплив на критику влади 35

4.3. Унікальність українського досвіду та порівняння з міжнародними практиками 35

5. Оцінка ефективності співпраці 37

5.1. Що таке якісна співпраця для комітетів Верховної Ради та НУО? 38

5.2. Оцінка ефективності співпраці 40

Чекліст критеріїв відбору неурядових організацій для ефективної співпраці з комітетами Верховної Ради України 43

Рекомендації 46

Додаток 1. Питання для оцінки консультацій з громадськістю 48

Додаток 2. Питання для відбору заінтересованих сторін для виступів у комітетах 52

Додаток 3. Нормативне регулювання співпраці між заінтересованими сторонами та комітетами Верховної Ради України 54

Список скорочень

ВРУ – Верховна Рада України

НПА – нормативно-правовий акт

НУО – неурядова організація

ОДВ – органи державної влади

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD))

ПАРЄ – Парламентська Асамблея Ради Європи

IPU (Inter-Parliamentary Union) – Міжпарламентський союз

OGP (Open Government Partnership) – Партнерство «Відкритий Уряд»

PCI – Public Consultation Index

UNPD (United Nations Development Programme) – Програма розвитку ООН, агентство в структурі ООН

Вступне слово

Відкрите та ефективне урядування неможливе без активної взаємодії державних інституцій із громадськістю. Така співпраця сприяє підвищенню прозорості ухвалення рішень, забезпеченню підзвітності влади та формуванню політики, що відповідає реальним потребам суспільства. Залучення неурядових організацій (НУО) до законотворчого процесу є важливою практикою, що передбачена в документах Ради Європи, Угоді про асоціацію України з ЄС та інших міжнародних договорах.

Парламентські комітети, як ключові суб'єкти законодавчої діяльності, відіграють важливу роль у проведенні консультацій з громадськістю у всьому світі, зокрема і в Україні. Комітети вдаються до різноманітних форм співпраці з суспільством, забезпечуючи демократичність урядування. Навіть попри повномасштабну війну, комітети ВРУ продовжують співпрацювати із громадськістю. Утім, взаємодія комітетів та неурядових організацій та вплив повномасштабної війни на цей процес залишаються малодослідженими.

Це дослідження ставить перед собою декілька питань:

- Як організована співпраця між неурядовими організаціями та парламентськими комітетами в Україні?
- Як під час співпраці парламентських комітетів та неурядових організацій забезпечується відкритість та інклюзивність?
- Як нові[1] неурядові організації можуть почати співпрацю з комітетами Верховної Ради?

Дослідження провели українські та канадські дослідники. Воно охоплює міжнародні та українські практики взаємодії громадськості та парламентських комітетів. У дослідженні розглядаються механізми та формати співпраці, індикатори для оцінки її ефективності, характеристики НУО, необхідні для ефективної співпраці з парламентськими комітетами, а також проблеми, з якими стикаються українські НУО та парламентські комітети ВРУ через повномасштабне вторгнення.

1 У цьому дослідженні під новими неурядовими організаціями розуміються ті, що раніше не мали досвіду співпраці з парламентом, але прагнуть його набути.

Резюме дослідження

1. Співпраця в умовах війни та загальна оцінка взаємодії

Попри радикальні зміни, спричинені повномасштабним вторгненням росії, співпраця між комітетами Верховної Ради та неурядовими організаціями була оперативно відновлена у першій половині 2022 року. Обидві сторони, як комітети, так і НУО, здебільшого позитивно оцінюють поточний стан співпраці. Представники парламенту відзначають, що НУО забезпечують підтримку комітетам у більшості їхніх сфер діяльності. Зі свого боку, НУО високо оцінюють відкритість комітетів до діалогу, готовність враховувати запропоновані зміни та оперативно реагувати на запити неурядових організацій.

2. Ключові бар'єри та обмеження співпраці

З боку парламентських комітетів найбільш поширеними викликами є: (1) недостатня кількість ресурсів у НУО (людських, фінансових, організаційних), (2) необхідність координації великої кількості запитів, (3) політична або ідеологічна заангажованість деяких НУО, що розглядається як ризик зниження об'єктивності консультаційного процесу. НУО вказують на: (1) відсутність системності у співпраці, (2) відсутність стандартизованих каналів комунікації та процедур взаємодії, (3) наявність політичних бар'єрів у адвокації змін, (4) перевантаженість секретаріатів. Концептуальна проблема полягає в тому, що кожна зі сторін схильна інтерпретувати труднощі як виключно зовнішні — це ускладнює вироблення спільного бачення шляхів оптимізації співпраці.

3. Процес відбору організацій та критерії для залучення до співпраці з комітетами

Найчастіше ініціатива щодо співпраці виходить саме від НУО, які звертаються до комітетів. Комітети ініціюють співпрацю, коли виникає потреба у широкому обговоренні законопроєктів (зазвичай її спричиняє потенційний резонанс від прийняття законопроєкту) або в експертній підтримці. Сам процес ініціювання співпраці відбувається як через офіційні канали, так і через неформальну комунікацію. Рішення про залучення якихось неурядових організацій до роботи комітети приймають, керуючись декількома різними підходами та критеріями, які не є формально затвердженими та можуть варіюватися у різних парламентських комітетах. Основними критеріями для вибору є: (1) **експертність** (наявні напрацювання або контакт зі стейкхолдерами), (2) **репутація** та **досвід організації** (досвід роботи з іншими органами влади або парламентськими комітетами, співпраця з важливими міжнародними організаціями, як-от Рада Європи або ООН), (3) **сталість** та **інституційна спроможність** організації (досвід функціонування організації у кризовий період (повномасштабне вторгнення), готовність до тривалої роботи над проєктами), (4) попередній позитивний **досвід співпраці з організацією**. Аналіз міжнародного досвіду показує, що схожі критерії використовуються в інших країнах, зокрема Канаді та Польщі, де парла-

ментські комітети активно співпрацюють із аналітичними центрами та асоціаціями стейкхолдерів.

4. Роль горизонтальних зв'язків у співпраці між НУО та парламентськими комітетами

Значну роль у започаткуванні та підтриманні співпраці відіграють горизонтальні зв'язки — неформальні контакти між представниками НУО та народними депутатами або працівниками секретаріатів. Ці зв'язки підвищують шанси організацій бути залученими до консультацій чи робочих груп. Напрацювати ці зв'язки можна шляхом: (1) участі у заходах комітету, (2) організації заходів із запрошенням представників комітету та народних депутатів, (3) надання комітетам власних експертних пропозицій через офіційні канали комунікації. Беручи участь в обговореннях та коментуванні рішень комітетів, неурядовим організаціям варто не обмежуватися лише ідентифікацією проблем, а й пропонувати чіткі рішення. Завдяки такому підходу представники комітетів зможуть швидше оцінити експертність та конструктивність організації. Розвиток горизонтальних зв'язків між неурядовими організаціями та створення коаліцій збільшує вірогідність якісної співпраці з комітетами ВРУ, адже дозволяє: (1) залучити експертів з різних сфер, (2) отримати новим організаціям досвід та знайомства з представниками парламенту, (3) координувати фінансові та людські ресурси.

Методологія

Метою дослідження є описати процес співпраці між комітетами Верховної Ради та неурядовими організаціями і створити перелік характеристик, яким мають відповідати неурядові організації задля ефективного залучення до співпраці з парламентськими комітетами України.

Дослідження, проведене групою дослідників з України та Канади, складається з: (1) аналізу міжнародного досвіду співпраці між парламентськими комітетами з неурядовими організаціями, (2) емпіричної частини щодо співпраці між комітетами Верховної Ради та неурядовими організаціями. Емпірична частина дослідження щодо співпраці між комітетами Верховної Ради та неурядовими організаціями проводилася за допомогою анкетування та глибинних інтерв'ю з представниками секретаріатів комітетів Верховної Ради та неурядових організацій, які залучені у співпрацю з цими комітетами.

Метою глибинних інтерв'ю було визначити: (1) практичні відмінності між різними форматами співпраці НУО з парламентськими комітетами, (2) підходи до представлення стейкхолдерів у процесі прийняття рішень, (3) формальні та неформальні критерії відбору неурядових організацій до співпраці з комітетами ВРУ, (4) можливі критерії оцінки відкритості, (5) критерії ефективності співпраці між парламентськими комітетами та неурядовими організаціями. Загалом було проведено 13 глибинних інтерв'ю: 11 — з представниками неурядових організацій та 2 — з представниками парламентських комітетів (Комітетом з питань освіти, науки та інновацій та Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування).

Для анкетування секретаріатів комітетів парламенту була створена анкета, яка складалася з 4 блоків. Метою анкетування секретаріатів комітетів ВРУ було визначити: (1) поширеність співпраці з НУО, (2) поширеність застосування різних форматів співпраці, (3) існуючі критерії для відбору НУО до співпраці з комітетом, (4) оцінку ефективності співпраці за допомогою адаптованої методології, розробленої UNPD (детальніше про оцінку ефективності див. у розділі 5.2.). Участь в анкетуванні взяли 13 секретаріатів комітетів ВРУ.

Для анкетування представників неурядових організацій була створена анкета, яка складалася з 3 блоків. Метою анкетування неурядових організацій, які співпрацюють з парламентськими комітетами, було визначити: (1) частоту співпраці з комітетами ВРУ, (2) поширеність застосування різних форматів співпраці, (3) оцінку доступності та відкритості комітетів ВРУ, (4) оцінку ефективності співпраці за допомогою адаптованої методології, розробленої UNPD (детальніше про оцінку ефективності — див. у розділі 5.2.). Було зібрано анкети від 16 неурядових організацій.

У рамках дослідження проведено аналіз нормативного регулювання співпраці неурядових організацій та комітетів Верховної Ради, який включає огляд вимог наці-

онального законодавства щодо участі громадськості у процесі ухвалення рішень та огляд міжнародних зобов'язань України у цій сфері *(див. Додаток 3)*.

Міжнародний досвід базується переважно на узагальнених даних, без надмірного заглиблення в особливості кожної країни. Проаналізовано досвід таких держав:

- **Канада**,
- **Польща**,
- **Сербія**.

Окрім аналізу окремих країн, було використано агреговані дані з **країн ОЕСР** та **Міжпарламентського союзу (IPU)**, що дозволило отримати загальну картину міжнародних тенденцій. Використовувалися такі джерела інформації: **відкриті інтернет-ресурси**, консультації з фахівцями, письмові коментарі експертів і **представників парламентів Канади, Естонії, Польщі та Косово**. Дослідження не претендує на вичерпність кожного кейсу, натомість фокусується на ключових аспектах, релевантних для цього дослідження.

1. Організація співпраці між парламентом та неурядовими організаціями

Парламенти у всьому світі виконують три основні функції: представляють інтереси громадян, ухвалюють закони та контролюють дії уряду. У рамках законодавчої функції парламентарі, окрім внесення власних законодавчих ініціатив, можуть змінювати, ухвалювати або відхиляти урядові законопроєкти.

У парламентах створюються парламентські комітети — групи парламентарів, яких призначає палата (або дві палати у двопалатному парламенті у разі створення спільних комітетів) для виконання певних завдань. Робота в комітетах створює умови для детального розгляду законопроєктів, контролю за діяльністю уряду та взаємодії з громадськістю. Значна частина парламентської роботи проводиться в комітетах, а не під час пленарних засідань. Саме комітети виступають майданчиком для участі громадян у законодавчому процесі.

1.1. Роль консультацій у процесі залучення громадськості

Консультації з заінтересованими сторонами є однією з 5 складових залучення громадськості. Залучення громадськості парламентом може набувати різних форм і здійснюватися як безпосередньо з окремими представниками суспільства, так і з представницькими організаціями. Воно охоплює різні процеси та види діяльності, за допомогою яких парламент підтримує зв'язок із суспільством. Згідно зі світовим досвідом, залучення громадськості складається з 5 етапів: інформування, навчання, комунікація, консультації та участь.

- **Етап 1. Інформування:** надання громадськості актуальної інформації про роботу парламенту (через телебачення, радіо, вебсайти та соціальні мережі). Це односторонній процес комунікації, в якому громадськість споживає урядову інформацію. Цей етап охоплює як надання інформації у відповідь на запит, так і «проактивну» комунікацію з боку влади.
- **Етап 2. Навчання та сприяння залученості:** підвищення обізнаності суспільства про роботу парламенту, ключові засади урядування (наприклад, поділ влади), можливості участі громадськості та механізми впливу на владу.
- **Етап 3. Комунікація:** створення каналів для взаємодії (наприклад, інтернет-мовлення).
- **Етап 4. Консультації:** цілеспрямоване вивчення думки заінтересованих груп для подальшого використання у парламентській діяльності. Консультації є основним засобом донесення думки громадськості до парламенту. Це двосторонній

обмін інформацією, який може відбуватися на будь-якій стадії розробки політики або окремих нормативно-правових актів: від визначення проблеми до оцінки чинного регулювання. У більшості випадків парламент не зобов'язаний враховувати думку громадськості у процесі ухвалення рішень, проте саме внаслідок консультацій формується бачення позицій сторін.

Консультації підвищують рівень прозорості та якості законодавчого процесу завдяки:

- залученню до обговорення експертних знань, поглядів і альтернативних рішень тих, кого це безпосередньо стосується;
- допомозі регуляторам у збалансуванні різних інтересів;
- виявленню непередбачуваних наслідків та практичних проблем;
- перевірці якості аналізу зисків і витрат, проведеної органами влади;
- дослідженню взаємозв'язків між нормативно-правовими актами різних гілок влади;
- сприянню добровільному дотриманню норм.

› **Етап 5. Участь:** надання громадськості можливості та необхідних ресурсів (наприклад, інформації, даних та цифрових інструментів) для співпраці з парламентом на всіх етапах циклу розробки політик. Цей етап може включати формулювання регуляторних цілей, політик і підходів або розробку нормативних текстів. **Участь** — це взаємовідносини, що ґрунтуються на партнерстві між громадянами та владою. Як і у випадку консультацій, відповідальність за остаточне рішення в багатьох випадках покладається на органи державної влади. Водночас участь визнає рівний статус громадян у визначенні порядку денного та внесенні пропозицій щодо політики. Участь, як правило, має на меті сприяти розвитку діалогу між громадянами та владою, консенсусу між ними. Петиції є найпоширенішим інструментом для участі: понад половина парламентів світу мають комітети з питань петицій. Дедалі частіше для надання рекомендацій парламенту використовуються громадські асамблеї та громадські ради, сформовані за принципом демографічної репрезентативності.

1.2. Роль НУО у співпраці з комітетами ВРУ

Неурядові організації, або НУО, відіграють значну роль у розробці законодавства та забезпеченні Верховної Ради України аналітичною підтримкою. Залучення НУО не обмежується лише участю в обговоренні законопроєктів, а охоплює широкий спектр діяльності — від організації заходів та подій для комітетів до надання експертних оцінок та проведення навчань.

Залучення НУО до розробки законопроєктів разом з комітетами ВРУ. Неурядові організації та парламентські комітети здебільшого співпрацюють саме в процесі розгляду законопроєктів. НУО пропонують свої знання, ресурси та напрацювання у певній сфері політики, які допомагають комітетам ВРУ краще розуміти суть проблем і потреби громадян. Експертиза НУО, на думку як самих організацій, так і комітетів, відіграє значну роль у законодавчому процесі на етапі доопрацювання законопроєктів.

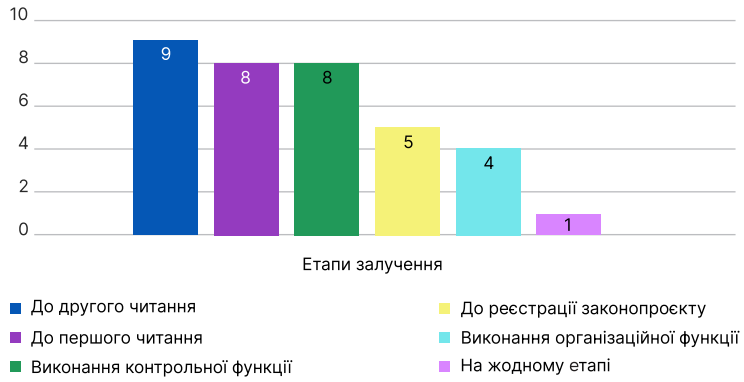
Організація спільних заходів. Неурядові організації активно залучені до організації заходів для комітетів. Це можуть бути круглі столи, на яких обговорюється діяльність комітетів, проводиться збір інформації щодо наявних проблем, які необхідно розв'язати шляхом внесення змін у законодавство. Окрім того, НУО можуть брати на себе ініціативу в проведенні заходів задля адвокації власних інтересів. У цьому разі заходи стають майданчиками, на яких НУО висловлюють свої позиції та пропонують зміни до існуючих проєктів законів.

Підвищення професіоналізму та навчання. НУО і комітети ВРУ часто організовують спільні заходи, які спрямовані на підвищення рівня професіоналізму та компетентності учасників законодавчого процесу. Навчання, семінари та інші освітні заходи допомагають поліпшити навички та знання тих, хто безпосередньо бере участь у формуванні законодавства.

Переваги від залучення заінтересованих сторін (позиція комітетів ВРУ)

Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13. 12 респондентів з 13 обрали варіант відповіді «Отримання різноманітних точок зору».*

Етапи залучення заінтересованих сторін (позиція комітетів ВРУ)



Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13. 9 респондентів з 13 обрали варіант відповіді «До другого читання».*

1.3. Оцінка співпраці між парламентськими комітетами та НУО: позиції сторін

Як комітети Верховної Ради України, так і неурядові організації позитивно відгукуються про якість поточної співпраці. Представники комітетів підкреслюють, що активна взаємодія з неурядовими організаціями дозволяє не лише врахувати інтереси різних груп населення, а й залучити цінну експертизу, яка значно підвищує якість законодавчих ініціатив.

Можливість багаторівневої підтримки комітетів з боку НУО. Ключовим фактором ефективності співпраці, за словами представників комітетів, є здатність НУО забезпечувати комплексний підхід — підтримку у різних сферах діяльності комітету. Здебільшого, саме велика кількість НУО, які готові співпрацювати з комітетами, забезпечує цей комплексний підхід. Наприклад, співпраця з міжнародними організаціями відкриває доступ до європейських практик і підходів, що є особливо важливим в умовах інтеграції України до ЄС. Водночас експертиза з боку українських неурядових організацій допомагає адаптувати ці підходи до національних реалій.

Конструктивність та зменшення ризиків. Оцінюючи співпрацю, комітети наголошують на її конструктивності. Респонденти вказують, що врахування позицій НУО сприяє створенню збалансованих і ефективних законопроєктів. Крім того, прозорість і відкритість комітетів у роботі з громадськістю зменшує ризики недовіри з боку суспільства та забезпечує краще сприйняття ухвалених рішень. Таким чином, співпраця з НУО не лише підсилює законотворчу спроможність комітетів, а й сприяє формуванню більш інклюзивної та ефективної законодавчої бази.

Оцінка співпраці між комітетами Верховної Ради України та неурядовими організаціями, з позиції останніх, демонструє низку ключових переваг і позитивних аспектів, які підкреслюють ефективність цієї взаємодії.

Реагування комітетів на запити громадськості. Позитивні аспекти співпраці проявляються у готовності комітетів реагувати на запити неурядових організацій. Представники НУО зазначають, що часто ініціатива щодо комунікації надходить від самих організацій, але комітети, своєю чергою, активно долучаються до цієї взаємодії, забезпечуючи прозорість і відкритість процесів. Учасники вказують, що такі формати, як робочі групи чи публічні консультації, є ефективними інструментами для врахування широкого спектра пропозицій.

Відкритість комітетів до пропозицій НУО. За словами представників НУО, комітети часто проявляють відкритість до співпраці, що створює для НУО можливості для впливу на законотворчі процеси. Особливу роль відіграє готовність комітетів враховувати експертну думку та запрошувати організації до співпраці у різних форматах. Більшість НУО відзначають, що співпраця з комітетами дозволила донести пропозиції щодо змін у законодавстві, які були враховані у фінальних версіях законопроєктів.

Незважаючи на зазначені досягнення, представники НУО вказують на потребу вдосконалення системності співпраці. Зокрема, йдеться про необхідність формалізації механізмів взаємодії, що дозволила б уникати ризиків погіршення співпраці і підвищити ефективність роботи. Проте, навіть за наявності певних недоліків, взаємодія між комітетами та НУО вважається конструктивною і корисною для обох сторін, оскільки сприяє кращій адаптації законодавства до потреб суспільства.

Наскільки рішення, які ухвалював Комітет у результаті співпраці з Вашою організацією, враховували Вашу інформацію та експертизу?

Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування неурядових організацій. Представники НУО могли обирати лише один варіант відповіді. Опитано 16 респондентів.*

1.4. Складнощі у співпраці

Складнощі, які бачать комітети ВРУ

1. **Невідповідність експертного рівня НУО**. Однією з основних проблем, про які згадують представники комітетів, є недостатня професійність деяких НУО. Часто організації заявляють про різноманітні сфери своєї діяльності, але не здатні надати якісну експертну підтримку. Як наслідок, комітети змушені витрачати додатковий час і ресурси на пошук компетентних партнерів.

2. **Складність у координації та інтеграції**. Іншим викликом є складність координації діяльності з великою кількістю НУО. За словами респондентів, комітети часто отримують запити від кількох організацій, що працюють у подібних сферах. Це значно ускладнює вибір партнерів і може призводити до неефективного використання ресурсів для вирішення одного питання.

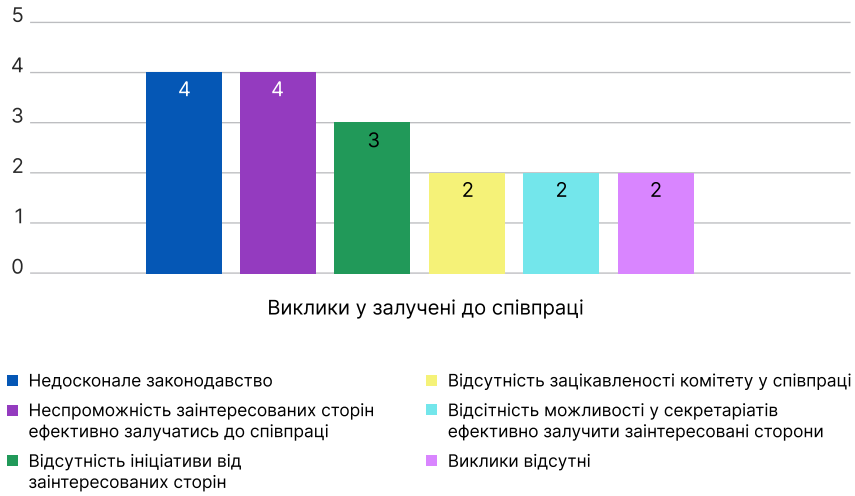
3. **Брак ресурсів**. Не всі НУО мають достатні ресурси для забезпечення повноцінної підтримки, необхідної комітетам. Учасники інтерв'ю наголошують, що іноді організаціям бракує не лише експертних можливостей, а й фінансових чи логістичних спроможностей. Це ускладнює проведення спільних заходів, як-от круглі столи чи виїзні сесії. Представники комітетів зазначали, що вони очікують від партнерів комплексного підходу, але часто стикаються з тим, що одна організація не може забезпечити весь необхідний спектр послуг.

4. **Політична заангажованість**. Ще одним викликом є політична або ідеологічна заангажованість деяких НУО. Представники комітетів вказують, що така заангажованість може впливати на об'єктивність експертних оцінок НУО. Так, з позиції комітетів, деякі організації відстоюють інтереси вузьких груп, які можуть конфліктувати з потребами широкої аудиторії або загальнодержавними пріоритетами.

5. **Вплив воєнного стану**. Окремо слід відзначити вплив воєнного стану, який обмежив можливості проведення заходів наживо, як-от круглі столи чи виїзні

засідання. Це змушує комітети переходити на онлайн-формати, що, з одного боку, забезпечує залучення більшої кількості учасників, але з іншого — ускладнює налагодження особистих контактів.

Виклики у залученні заінтересованих сторін до співпраці (позиція комітетів ВРУ)



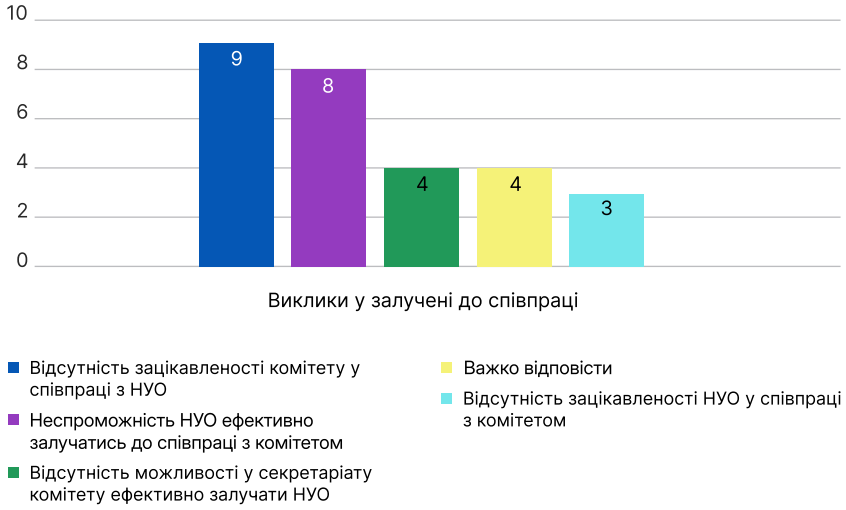
Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13. 4 респонденти з 13 обрали варіанти відповіді «Недосконале законодавство» та «Неспроможність заінтересованих сторін ефективно залучатися до співпраці».*

Складнощі, які бачать НУО

1. **Відсутність системної роботи**. НУО часто вказують на брак системності у співпраці з комітетами. Відсутність механізмів довгострокової взаємодії змушує НУО постійно ініціювати контакти самостійно, що забирає багато ресурсів.
2. **Обмежений доступ до інформації**. НУО зазначають, що їм важко отримати доступ до інформації про події, засідання та ініціативи комітетів. Ця проблема виникла внаслідок інформаційних обмежень, пов'язаних з воєнним станом. Це обмежує їхню спроможність своєчасно реагувати на запити або ініціювати співпрацю.
3. **Перевантаженість секретаріатів**. Через перевантаженість секретаріатів комітетів затягується комунікація з НУО та опрацювання їхніх пропозицій. Це уповільнює процеси та створює відчуття неефективності взаємодії.
4. **Незбалансовані робочі групи**. Іноді робочі групи формуються з дисбалансом у бік певних категорій учасників, наприклад, науковців або великих організацій. У такому разі комітети отримують гарну експертизу, але водночас лише з однієї перспективи, що значно зменшує якість результату.
5. **Політичні бар'єри**. Політичні пріоритети та обмеження впливають на темпи співпраці. Наприклад, НУО вказують на недостатню підтримку радикальних реформ через політичну невизначеність.

6. **Складність оцінки ефективності**. Відсутність чітких індикаторів для оцінки результативності співпраці також є проблемою. Представники НУО зазначають, що часто успішність взаємодії оцінюється за суб'єктивними критеріями, як-от кількість врахованих пропозицій чи підтримка законопроєкту більшістю учасників обговорення.

Виклики у залученні заінтересованих сторін до співпраці (позиція неурядових організацій)



Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування неурядових організацій. Представники НУО могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 16. 9 респондентів з 16 обрали варіант відповіді «Відсутність зацікавленості комітету у співпраці з НУО».*

Якщо порівняти позиції комітетів Верховної Ради та неурядових організацій, можна визначити 3 глибокі розбіжності в баченні причин складнощів та уявлень про належні механізми взаємодії. Ці відмінності носять не так технічний, як концептуальний характер.

1. **Схильність до зовнішніх причин у поясненні проблем**. І комітети, і НУО мають схильність бачити джерело проблем у партнері, а не у власних обмеженнях. Представники парламенту акцентують на недостатній професійності експертизи, ресурсній слабкості або політичній заангажованості НУО. Натомість НУО вказують на непрозорість процедур, брак системності та завантаженість секретаріатів комітетів. Це ускладнює побудову спільної рамки для вирішення проблем, адже сторони фокусуються на проблемах іншої сторони.

2. **Централізація проти відкритості**. Комітети наголошують на складності координації через надмір організацій, що звертаються до них. Водночас НУО вказують, що частково обмежені у доступі до інформації про діяльність комітетів. Можливо, саме відсутність чіткого підходу в інформуванні про діяльність комітетів сприяє хаосу звернень від НУО. Як НУО, так і комітети проговорюють наслідки однієї проблеми — відсутності системного підходу до комунікації.

3. **Політичний контекст**. Політична заангажованість сприймається як проблема обома сторонами, але по-різному інтерпретується. Представники комітетів критикують частину НУО за лобіювання інтересів. Представники НУО говорять

про політичні бар'єри з боку комітетів: небажання чіпати «непопулярні» теми, уникнення радикальних реформ.

1.5. Процес ініціювання співпраці

Процес ініціювання співпраці між неурядовими організаціями та комітетами Верховної Ради України є багатогранним і залежить від двох основних факторів: активності неурядових організацій та відкритості комітетів до взаємодії.

Що робить комітет у разі необхідності залучення НУО до співпраці

Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13. 11 респондентів з 13 обрали варіант відповіді «Використовує попередні напрацювання».*

Зазвичай ініціаторами співпраці є саме НУО, які більш активно звертаються до комітетів із пропозиціями або запитами. Як зазначають представники неурядових організацій, перший крок часто полягає у неформальному зверненні, коли представники громадянського суспільства через власні напрацьовані контакти пропонують долучитися до певного проєкту комітету. Слідом за цим, згідно з формальною процедурою, надходить звернення у вигляді офіційного листа до голови комітету чи секретаріату. Така практика майже гарантує співпрацю, оскільки задіює як неформальні, так і формальні канали. З іншого боку, комітети також можуть ініціювати співпрацю, особливо коли питання вимагає широкого обговорення чи експертної оцінки.

Шляхи ініціювання співпраці

Одним із найпоширеніших способів ініціювання співпраці є **проведення публічних заходів**. Представники НУО вказують, що ці заходи часто стають стартовою точкою для побудови взаємодії. Учасники заходів мають змогу висловити свою позицію, а також запропонувати конкретні правки або ініціативи.

Офіційні листи та пропозиції є ще одним важливим інструментом. НУО часто надсилають свої пропозиції до комітетів, підкріплюючи їх власними аналітичними матеріалами чи дослідженнями. Здебільшого комітети вже мають напрацьовані зв'язки в

рамках підтем своєї діяльності. Наприклад, організації можуть звертатися до комітетів з рекомендаціями щодо вдосконалення законодавства. Зі свого боку, комітети розглядають ці пропозиції та долучають експертів до робочих груп для детального опрацювання ініціатив.

Меморандуми про співпрацю також є поширеним механізмом. Так, у межах роботи з комітетом НУО підписують меморандум для забезпечення стабільної взаємодії. Такі домовленості дозволяють сторонам чітко визначити зобов'язання та очікування, що сприяє більш структурованому підходу до співпраці.

> ***Дотримання стандартів відкритості та інклюзивності у парламенті Польщі***
>
> ***Комітети Сейму та Сенату*** *не відбирають інформантів для виступів на засіданнях комітетів, а заінтересовані сторони самі подають заявку до секретаріату відповідного комітету. Якщо заявка приймається (заявки завжди приймаються, якщо немає суттєвих застережень), то інформантів автоматично запрошують на всі наступні засідання комітету. Лобісти також мають право брати участь у роботі комітетів Сейму, що передбачено його Регламентом. Однак зареєстровані лобісти не мають права брати участь у роботі підкомітетів Сейму, тобто тимчасових органів, які обираються з членів комітетів для роботи над певним законодавчим проєктом.*

1.6. Визначення необхідності співпраці

Для розуміння співпраці між комітетами й громадськістю важливо визначити логіку, якою керуються комітети, визначаючи необхідність ініціювати обговорення. Майже кожен комітет, як і загалом Верховна Рада, має доволі великий обсяг зареєстрованих НПА щороку. Комітети також відзначають брак людських ресурсів для опрацювання усіх питань. Тож громадськість залучається до обговорення не всіх зареєстрованих законопроєктів, а комітетам доводиться обирати, як і коли її залучати. Представники комітетів Верховної Ради та НУО виділяють такі фактори:

1. **Потенціал суспільного резонансу**. Одним з критеріїв на користь залучення громадськості є можливі **репутаційні ризики** від прийняття законопроєкту та загальна **політична чутливість теми**. Залучення НУО до обговорення та розробки таких законопроєктів сприяє зниженню потенційних негативних наслідків. НУО також підтверджують, що комітети здебільшого обирають для обговорення ті проєкти, які викликають суспільний резонанс або мають широкий публічний інтерес.

2. **Вже існуючий політичний резонанс**. Один із основних критеріїв для визначення необхідності залучення НУО — це негативна публічна реакція на першу версію законопроєкту. Часто співпраця, зокрема з робочими групами, відбувається саме між першим та другим читанням, відповідно, представники комітетів мають можливість спостерігати публічну реакцію на першу редакцію проєкту. Комітети зазначають, що резонансні законопроєкти, які викликають значну негативну увагу або навіть обурення в суспільстві, потребують широкого обговорення. Такі обговорення допомагають не лише знизити потенційні ризики негативної реакції, а й забезпечити прозорість та обґрунтованість рішень.

3. **Ініціатива заінтересованих сторін**. Ще одним важливим фактором є пропозиції, що надходять безпосередньо від НУО чи інших заінтересованих сторін. Комітети часто беруть до уваги ініціативи, які підтримуються авторитетними міжнародними або українськими партнерами.

4. **Комплексність і масштабність питань**. На думку представників НУО, комітети також орієнтуються на масштабність проблематики, яка розглядається. Ініціативи, що охоплюють кілька секторів або потребують більш поглибленого дослідження, зазвичай виносяться на обговорення з НУО.

5. **Вибірковість та системність**. З іншого боку, НУО наголошують, що до відбору законопроєктів для обговорення часто бракує системного підходу. На їхню думку, комітети іноді орієнтуються на поточний політичний порядок денний або інтереси окремих депутатів, що може впливати на якість і репрезентативність процесу. Як зазначають представники громадськості, такий підхід створює ризики того, що важливі питання залишаються поза увагою, тоді як менш значущі ініціативи пріоритезуються.

2. Існуючі критерії відбору заінтересованих сторін, практичне забезпечення інклюзивності

Ключове питання консультацій з громадськістю полягає в тому, з ким саме слід консультуватися? Стандартний термін, яким послуговується більшість організацій та органів державної влади, це «заінтересовані сторони» або «стейкхолдери». Це поняття є доволі широким, адже стейкхолдери можуть мати різні інтереси та відрізнятися за рівнем впливу та зацікавленості у певному рішенні.

Рада Європи визначає принципи інклюзивності, відкритості та прозорості як ключові для побудови ефективних механізмів співпраці між державними органами та громадянським суспільством. Рада Європи підкреслює, що процеси ухвалення рішень мають бути відкритими для участі всіх заінтересованих сторін для забезпечення врахування різноманітних точок зору та створення збалансованих політик, спрямованих на вирішення нагальних потреб суспільства[2].

Принципи Ради Європи, як-от недискримінація, інклюзивність та підзвітність, наголошують на необхідності залучення до процесів прийняття рішень усіх груп суспільства, включаючи вразливі категорії населення. Це гарантує, що ухвалені рішення є не лише ефективними, а й легітимними з погляду суспільного сприйняття.

У цьому контексті подальший аналіз критеріїв інклюзивності та механізмів відбору заінтересованих сторін, представлених у дослідженні, є ключовим для побудови прозорої та ефективної системи взаємодії. Врахування експертності, досвіду та репутації організацій, а також їхньої готовності до тривалої співпраці прямо співвідноситься із принципами Ради Європи. Інклюзивний підхід, підкріплений практичними рішеннями, дозволяє формувати більш якісні законодавчі ініціативи, які відповідають реальним потребам суспільства.

Викладені далі положення спрямовані на обґрунтування та вдосконалення підходів до залучення заінтересованих сторін до законодавчої роботи, що безпосередньо сприяє реалізації принципів демократичного врядування, визначених Радою Європи.

Загальний консенсус полягає в тому, що **не існує єдиного підходу** до відбору стейкхолдерів для консультацій. Одні консультації можуть орієнтуватися на конкретну аудиторію, для інших — учасники відбираються за ступенем експертності, обізнаності з предметом обговорення або за рівнем впливу, який справлятимуть на них політики,

2 Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process.

що обговорюються. Ступінь залученості учасників залежить від їхньої зацікавленості, сили впливу на них рішень у разі ухвалення, потенційного внеску у розроблення політик.

Парламенти «за замовчуванням» прагнуть залучати стейкхолдерів, яких найсильніше зачіпає порушене питання. Однак дослідження свідчать, що процедура відбору заінтересованих сторін для участі в публічних консультаціях не є унормованою правовим актом. Відбір учасників переважно здійснюється на розсуд керівництва комітету на основі наявних знань про ключових стейкхолдерів. Деякі парламенти зобов'язують стейкхолдерів подавати заявки/офіційні звернення для участі в засіданнях комітетів *(Детальніше про міжнародний досвід вибору критеріїв для відбору заінтересованих сторін — див. Додаток 2)*.

2.1. Основні критерії відбору НУО до співпраці — позиція комітетів

Експертність

Комітети вважають, що ключовим критерієм для започаткування співпраці є належний рівень експертності організації. Експертність НУО може визначатися наявністю публікацій, досліджень у сфері її діяльності. До експертності також відносять можливості НУО збирати та обробляти дані. Необхідність експертності для співпраці випливає з потреби забезпечити якісний аналіз законодавчих ініціатив, їхню адаптацію до реальних потреб суспільства, а також врахування різних нюансів, які можуть виникати під час реалізації законів. Подібний підхід гарантує вищу якість рекомендацій. Хоч наявність публікацій, заходів та досліджень є важливими показниками експертності, комітети зазвичай ідентифікують її під час співпраці.

Досвід і репутація

НУО, які мають тривалий досвід співпраці з комітетами або успішно реалізовані проєкти у відповідній сфері, мають перевагу у залученні. У деяких випадках організації можуть подавати довідки або звіти, що підтверджують їхній попередній досвід діяльності, який може включати участь у робочих групах, аналітичні дослідження або розробку рекомендацій, які були враховані у законодавчих ініціативах.

Інституційна спроможність організації також є важливим критерієм. Комітети враховують здатність НУО працювати на всіх етапах розробки і впровадження законодавства — від підготовки проєктів до моніторингу реалізації. Важливим є позитивний досвід співпраці з іншими органами державної влади. Попередній досвід співпраці з органами влади як один з найпоширеніших критеріїв не є винятково українською практикою. Так, співробітники Бібліотеки парламенту Канади мають базу даних з інформацією про усіх представників громадянського суспільства, які співпрацювали з комітетами парламенту. Ця база є основним джерелом відбору представників громадянського суспільства для парламенту Канади.

Відповідність предметові відання комітету

Комітети зазначають, що важливим критерієм є відповідність діяльності організації предмету відання комітету. Це дозволяє залучити саме ті організації, які розуміють специфіку галузі та мають безпосередній стосунок до регульованих питань.

Якщо порівняти визначені комітетами критерії з тими, що застосовуються в інших країнах, можна виявити лише незначні відмінності. Попри відсутність сформованих «баз заінтересованих сторін», як-от у Польщі, комітети ВРУ також зберігають інформацію про потенційні заінтересовані сторони: контакти, сферу діяльності, керівний склад. Описані вище критерії не є сталими чи формалізованими, а базуються на багаторічному досвіді працівників секретаріатів комітетів Верховної Ради. Відсутність чітких критеріїв відбору заінтересованих сторін, особливо якщо це стосується експертного середовища, спостерігається певною мірою в усіх парламентах.

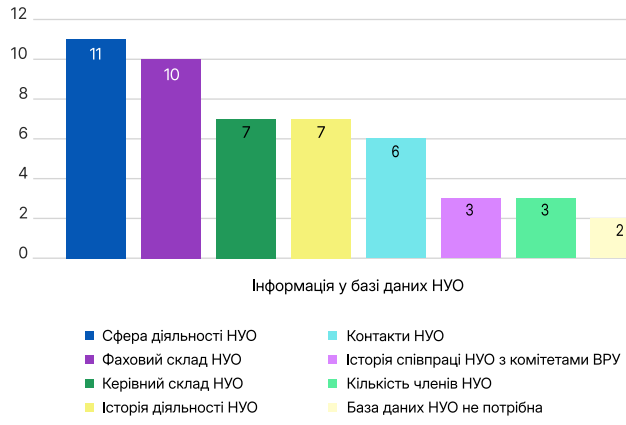
Відбір інформантів у парламенті Канади

Комітети мають повноваження «робити запит для залучення осіб та отримання документів і даних» для збору необхідної інформації. Досліджуючи проблему, постійні комітети часто співпрацюють з представниками громадськості та експертами, що мають знання та досвід у певній галузі. Зазвичай заінтересовані сторони охоче взаємодіють з комітетами.

Відбір інформантів може здійснюватися різними способами. Як правило, кандидатури інформантів пропонують самі члени комітету. Комітети також можуть запрошувати потенційних інформантів, щоб переконатися в їхній зацікавленості в участі. Відбір часто делегується підкомітету з питань порядку денного та процедури, але остаточне рішення щодо залучення інформантів ухвалює головний комітет. Крім того, будь-який громадянин або організація, що хоче висловити свою думку, може попросити про участь, надіславши електронного листа секретарю комітету.

*Що стосується **наявних списків організацій — потенційних інформантів**, відбір до таких списків здійснюють члени парламенту. Аналітики Бібліотеки парламенту, призначені для кожного комітету, за запитом надають депутатам інформацію про інформантів і роблять це згідно з інструкціями, які отримують від комітету. Бібліотека парламенту має базу даних з інформацією про кожного інформанта (наприклад, ім'я, посада, організація, адреса, електронна пошта/номер телефону). Ця інформація не використовується для оцінки або створення рейтингу інформантів і не передається членам комітету без їхнього дозволу.*

Інформація, яка має бути у базі даних НУО (позиція комітетів)



***Дисклеймер:** Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13. 11 респондентів з 13 обрали варіант відповіді «Сфера діяльності НУО».*

Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13. 9 респондентів з 13 обрали варіанти відповіді «Експертність та фаховість НУО» та «Сфера та досвід діяльності НУО».*

Відбір інформантів у парламенті Польщі

Зазвичай комітети Сейму та Сенату не викликають і не опитують стейкхолдерів. Вони просто дозволяють заінтересованим сторонам брати участь у засіданнях комітету за попередньою згодою його голови. У польському законодавстві існує інститут «громадських слухань», процедури якого дуже формалізовані. Однак парламентські комітети рідко використовують процедуру громадських слухань через те, що їх часте проведення не відповідає інтересам ініціатора проєкту: оскільки участь в громадських слуханнях беруть лише критики законопроєкту та, можливо, ЗМІ, то у наслідку це може призвести до припинення роботи над ним.

У парламенті Польщі існує практика ***використання списків потенційних інформантів****, які є так званими «соціальними партнерами» — це представницькі організації роботодавців та профспілок, які пропонуються для участі у платформі діалогу з владою під назвою «Рада соціального діалогу». Членів цієї Ради формально призначає Президент Польщі. Нині таких організацій декілька, і уряд зобов'язаний консультуватися з ними щодо законодавчих ініціатив, які належать до їхньої компетенції. Парламентські комітети також можуть залучати експертів із цих організацій. Крім того, існує велика кількість інших активних НУО з багаторічним досвідом та підтвердженою компетентністю, які можуть бути запрошені на зустрічі комітетів Сейму та Сенату.*

2.2. Основні критерії відбору НУО до співпраці — позиція НУО

Загальні критерії

НУО визнають важливість тих самих критеріїв, які застосовують комітети Верховної Ради України: експертність, репутація та досвід. Ці фактори визначають рівень довіри до організацій та їхню спроможність впливати на формування політики. Експертність організацій, які надають якісні аналітичні матеріали, дозволяє враховувати їхні глибокі знання у галузі. Репутація НУО залежить від попередньої діяльності, прозорості фінансування та участі у значущих проєктах.

Готовність до стабільної роботи. НУО наголошують на важливості інституційної сталості та готовності працювати у довгостроковій перспективі, адже це є визначальним фактором, необхідним для успішної співпраці з комітетами Верховної Ради. Організації, які демонструють сталість, здатні не лише адаптуватися до змін, а й забезпечувати стабільність процесів навіть у складних умовах. Складниками стабільної роботи НУО є:

- **Інституційна сталість:** для досягнення довгострокової ефективності НУО важливо мати чіткі внутрішні процедури, сформовану команду професіоналів та налагоджені механізми управління. Організації з такими характеристиками здатні стабільно брати участь у законодавчому процесі, надаючи якісну експертну підтримку.
- **Довгострокова співпраця:** комітети надають перевагу організаціям, які готові брати участь у всіх етапах законодавчої роботи, які включають не лише розробку законодавчих ініціатив, а й супровід їх реалізації та оцінку ефективності ухвалених рішень. Такий підхід формує довіру до НУО та забезпечує сталість результатів у законодавчій діяльності.
- **Можливість адаптації до кризових умов:** готовність швидко реагувати на нові виклики та пропонувати релевантні рішення у відповідь на нові умови є важливим складником, який відзначали НУО. На початку повномасштабного вторгнення частина організацій змінювала напрямки своєї діяльності та продовжувала неформальну співпрацю з комітетами, зокрема у сфері надання експертних оцінок. Це дозволило зберігати процес взаємодії між організаціями та Верховною Радою у період, коли формальна співпраця фактично зупинилася.

Готовність до стабільної роботи не обмежується лише внутрішньою організацією НУО. Вона також передбачає тривалий процес побудови довіри з боку комітетів, що передбачає прозорість діяльності та ефективне управління ресурсами. Саме цей підхід сприяє формуванню довгострокових партнерських відносин між організаціями та законодавцями.

Репутація НУО. Репутація організації не завжди базується лише на її діяльності. НУО, які співпрацюють із впливовими міжнародними організаціями, як-от Рада Європи чи ООН, отримують додаткову перевагу завдяки асоціації з відомими донорами. Така підтримка підвищує довіру комітетів до цих організацій і сприяє їхньому залученню до ключових ініціатив.

Рішення, а не критика. НУО підкреслюють необхідність пропонувати конкретні та практичні рішення для розв'язання проблем, оскільки це є ключем до ефективної співпраці з комітетами. Практичні рішення забезпечують не лише аналітичну підтримку, а й значно полегшують роботу законодавців, зменшуючи навантаження на комітети.

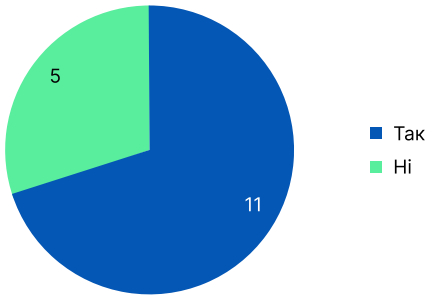
- **Ідентифікація проблем:** Одним із головних завдань НУО є виявлення актуальних викликів та аналіз причин їх виникнення. Організації, які мають досвід у цій сфері, здатні точно ідентифікувати проблемні аспекти законодавчих ініціатив, що дозволяє уникати можливих помилок на етапі їх розробки.
- **Пропозиції рішень:** Розробка детальних рекомендацій є наступним кроком після ідентифікації проблем. НУО надають варіанти можливих змін або додатків до законопроєктів, які сприяють досягненню бажаних результатів. Такі пропозиції знімають значну частину аналітичного навантаження з депутатів і допомагають забезпечити якісну підготовку законопроєктів.

Практичний підхід, який реалізують НУО, дозволяє налагодити предметний діалог із комітетами та формувати спільне бачення розв'язання нагальних проблем. Організації, що надають не лише критику, а й конкретні рішення, мають більшу довіру та частіше залучаються до співпраці.

Важливість особистих зв'язків та інституційна пам'ять

Як і в інших розглянутих країнах, відбір заінтересованих сторін зазвичай відбувається та погоджується саме народними депутатами та депутатками. Критики такого підходу стверджують, що він несе ризики перетворення обговорень з громадськістю на залучення лише «вигідних організацій», проте такий підхід є найбільш поширеним. Саме тому для залучення до співпраці з комітетами важливими є особисті знайомства з депутатами чи працівниками секретаріатів комітетів, саме це часто відіграє вирішальну роль у забезпеченні продуктивної співпраці. Встановлення довірчих відносин допомагає НУО ефективніше комунікувати свої ідеї та пропозиції. Зазвичай перед офіційними зверненнями організації проводять неформальні зустрічі, попередньо узгоджуючи ключові аспекти співпраці. Такий підхід знижує ризик відхилення пропозицій і сприяє гнучкому обговоренню проблемних питань. Крім того, особисті зв'язки полегшують доступ до ухвалення рішень, оскільки депутати та представники комітетів більше довіряють організаціям, з якими вже співпрацювали. Це створює додаткову платформу для діалогу та посилює ефективність взаємодії.

Чи мають НУО представників у громадських радах при державних установах, підприємствах, міністерствах,інших комітетах Верховної Ради



Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування неурядових організацій. Представники НУО могли обирати лише один варіант відповіді. Опитано 16 респондентів.*

Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13.*

3. Огляд форматів співпраці, їхня спеціалізація

Обговорення форматів співпраці між комітетами Верховної Ради України та неурядовими організаціями має велике значення для вдосконалення законодавчого процесу. Попри наявність певного нормативного регулювання, нині немає чіткого розмежування між формальними та неформальними форматами взаємодії *(Детальне нормативне розрізнення форматів співпраці — див. Додаток 3)*. Це може призводити до нерозуміння, як і коли залучати різні формати для досягнення найкращих результатів.

Чинні нормативні акти, як-от закони «Про комітети Верховної Ради України» та «Про правотворчу діяльність», передбачають різноманітні форми співпраці, як-от парламентські слухання, круглі столи, робочі групи та публічні консультації. Водночас вони не завжди деталізують процедури їх застосування, що створює прогалини у практичній реалізації. Наприклад, формати взаємодії, як-от індивідуальні консультації чи неформальне спілкування з експертами, залишаються поза чітким нормативним регулюванням.

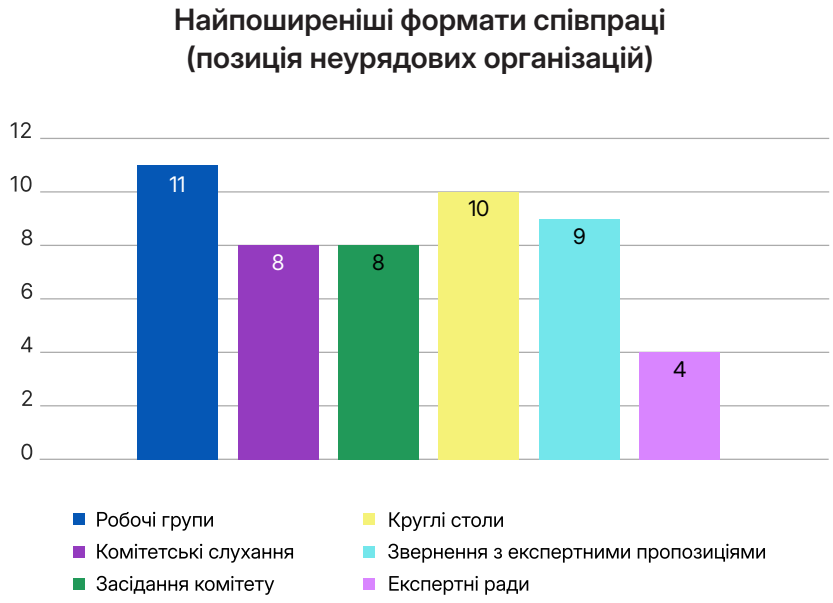
Розуміння специфіки кожного формату та їхнє належне регламентування допоможе забезпечити більш структурований підхід до взаємодії комітетів із громадськістю та експертним середовищем. Це, своєю чергою, сприятиме підвищенню ефективності законодавчої роботи, адже кожен формат має свої унікальні переваги й може бути застосований для вирішення певних завдань.

> *Заінтересовані сторони відрізняються за своїм статусом, рівнем організації, представництвом та спроможністю брати повноцінну участь у процесі консультацій. ОЕСР вважає, що формати співпраці мають розрізнятися за доступом заінтересованих сторін до ресурсів та можливостями висловити своє бачення, і що слід створювати та розвивати різноманітні канали, щоб стейкхолдери могли заявити про свою позицію.*
>
> ***«Для залучення широкого кола заінтересованих сторін серед населення необхідно використовувати широкий спектр інструментів співпраці». (ОЕСР)***

3.1. Найпопулярніші формати співпраці комітетів Верховної Ради України з неурядовими організаціями

Співпраця між комітетами Верховної Ради України (ВРУ) та неурядовими організаціями здійснюється у різних форматах. Найбільш популярними є робочі групи, круглі столи та звернення НУО з експертними пропозиціями. Кожен із цих форматів має специфічні особливості, переваги та виклики.

Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування комітетів ВРУ. Представники секретаріатів могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 13. 11 респондентів з 13 обрали варіанти відповіді «Робочі групи».*



Дисклеймер: *Наведена на графіку інформація ґрунтується на результатах анкетування неурядових організацій. Представники НУО могли обирати декілька варіантів відповіді (мультивибір); максимально можлива кількість обрань одного варіанту відповіді — 16. 11 респондентів з 16 обрали варіанти відповіді «Робочі групи».*

Робочі групи

На думку представників комітетів і НУО, робочі групи є найефективнішим і найбільш популярним форматом співпраці. Основна перевага цього формату — робота у неве-

ликому колективі над одним питанням (зазвичай доопрацювання законопроєктів). У робочі групи можуть залучати широкий спектр заінтересованих сторін, зокрема експертів, представників профільних організацій, науковців та громадських активістів.

За словами одного з респондентів, «в робочих групах можна конкретно висловити пропозиції, які будуть враховані у фінальній редакції законопроєкту». Ще однією перевагою робочих груп є гнучкість формату. Додатково учасники можуть бути запрошені в процесі роботи, залежно від нових викликів або потреб. Наприклад, комітет навіть посеред засідання може вирішити розширити склад робочої групи і залучити додаткових експертів.

Секретаріати комітетів Верховної Ради України розглядають робочі групи як ключовий формат для створення якісних законодавчих документів. Основна мета робочих груп — це доопрацювання законопроєктів, врахування експертних пропозицій та запобігання неконституційним положенням. Завдяки залученню фахівців із різних сфер, робочі групи забезпечують всебічний аналіз кожного пункту законодавчих ініціатив. Такий формат дозволяє враховувати не лише формальні вимоги, а й специфічні аспекти, що мають практичне значення для суспільства.

Загалом, сприйняття робочих груп як найбільш ефективних способів співпраці (як з боку комітетів ВРУ, так і НУО) перебуває в одному тренді зі світовими практиками. Наприклад, опитування організацій громадянського суспільства Косово показало, що найефективнішим способом консультацій з громадськістю є пряме залучення заінтересованих сторін через участь у робочих групах (41,1% респондентів), на другому місці — зустрічі із заінтересованими сторонами (22,5% респондентів), і лише 17,8% респондентів віддали перевагу взаємодії на електронних платформах.

Круглі столи

На думку респондентів, круглі столи є другим за популярністю форматом співпраці. Такий формат часто використовується для обговорення широкого кола питань, збору думок та ідей від різних заінтересованих сторін. Як зазначали респонденти, круглі столи зазвичай проводяться для збору інформації та ідентифікації проблем або презентації законопроєктів, що в подальшому впливає на пріоритети у законодавчій діяльності.

Круглі столи, на думку представників комітетів, є важливим інструментом для привернення уваги до соціально значущих питань. Комітети використовують цей формат для налагодження комунікації з громадськістю та виявлення проблем, які потребують законодавчого вирішення. Під час таких заходів представники заінтересованих сторін можуть висловити свою позицію та вплинути на формування порядку денного. Водночас круглі столи сприяють підвищенню довіри до діяльності комітетів завдяки відкритості процесу обговорення. Круглі столи також **можуть бути найкращою можливістю встановити зв'язки між комітетом та неурядовою організацією**, адже такі заходи передбачають як предметне обговорення, так і нетворкінг.

Однак круглі столи мають і свої обмеження. Деякі НУО критикують їх за безрезультатність. Так, респонденти — представники НУО зазначали, що **на круглих столах часто обговорюються загальні питання без конкретних висновків, що ускладнює подальше використання отриманої інформації**. До того ж, під час воєнного стану проведення таких заходів значно обмежене через необхідність живого спілкування, яке складно замінити онлайн-форматом.

Звернення НУО з експертними пропозиціями

Звернення з експертними пропозиціями є ще одним важливим форматом співпраці, який дозволяє ефективно вирішувати конкретні виклики. НУО часто звертаються до депутатів з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства. Популярність цього формату пояснюється швидкістю його реалізації, адже НУО передає напрацювання, зауваження та пропозиції комітету, який вже потім може їх розглянути.

Звернення є оперативним механізмом реагування на актуальні проблеми, з якими стикаються комітети. Звернення дозволяють НУО сигналізувати про важливі питання безпосередньо депутатам, що сприяє своєчасному врахуванню їхньої думки в законодавчій діяльності. Однак **ефективність цього інструменту значною мірою залежить від готовності депутатів до діалогу та швидкості опрацювання пропозицій НУО**.

Звернення з експертними пропозиціями часто стають основою для подальшої роботи над законопроєктами. Наприклад, неурядові організації надсилають депутатам свої аналітичні записки, які потім враховуються під час підготовки документів у робочих групах. **У деяких випадках депутати самі ініціюють звернення до НУО з проханням надати їхні експертні пропозиції**.

Інші формати

Серед інших форматів співпраці варто відзначити виїзні засідання, індивідуальні консультації та залучення експертів до підкомітетів. Виїзні засідання є важливим інструментом для безпосереднього збору інформації від регіональних стейкхолдерів, а також для встановлення контакту з ними. Консультації, своєю чергою, дозволяють обговорювати вузькоспеціалізовані питання в менш формальному колі, що сприяє досягненню консенсусу між різними сторонами.

- **Виїзні засідання**

  Виїзні засідання є важливим форматом співпраці, який сприяє залученню місцевих експертів і покращує взаємодію з регіональними стейкхолдерами. Цей формат дозволяє комітетам Верховної Ради України працювати безпосередньо на місцях, отримувати оперативну інформацію про проблеми регіонів і залучати місцевих представників до обговорення важливих питань.

Сербія: виїзні комітетські слухання

У Сербії виїзні комітетські слухання закріплені в парламентських процедурних правилах. Станом на кінець 2021 року 19 комітетів Народної скупщини Сербії провели 40 слухань за межами парламенту в містах по всій країні. Такі виїзні слухання доповнюють звичайні парламентські засідання, допомагаючи комітетам глибше зрозуміти питання, що розглядаються, завдяки консультаціям із місцевими заінтересованими сторонами. Щоб забезпечити неупередженість та відкритість, слухання завжди проводять у громадських будівлях, як-от сільські ради або школи. Один із показових прикладів — виїзне слухання щодо аграрних субсидій у 2014 році, яке відбулося в регіоні, що став важкодоступним через масштабні повені в Сербії. Незважаючи на труднощі, всі члени комітету взяли участь у дискусії разом із 20–30 місцевими мешканцями. Громадяни, присутні

на слуханні, наголосили на зростаючій потребі в аграрному страхуванні, оскільки повені не лише знищили врожай і значно ускладнили транспортне сполучення, а й спричинили переміщення диких тварин через зменшення їхньої кормової бази. Ці питання раніше не порушувалися в комітеті. Безпосереднім результатом слухань стало те, що всі члени комітету одноголосно проголосували проти урядової пропозиції скорочення бюджету.

- **Індивідуальні консультації**

  Індивідуальні консультації — це нерегламентований формат взаємодії, який дозволяє забезпечити глибоку співпрацю з експертами у вузькоспеціалізованих питаннях. Індивідуальні консультації часто передбачають співпрацю з так званими penholder/ами — експертами, які володіють глибокими знаннями у певній сфері та відповідають за підготовку технічної частини законопроєктів. Завдяки цьому комітети можуть отримувати детальну експертизу та точкові рекомендації, що сприяє підвищенню ефективності їхньої роботи.

- **Комітетські слухання**

  Попри популярність комітетських слухань серед форматів співпраці, обраних комітетами Верховної Ради в анкетах, жоден із респондентів не згадав їх в інтерв'ю. Причиною цього може слугувати неточне визначення «комітетських слухань», які можуть сплутати з участю в засіданнях комітетів.

Комітетські слухання

Найбільш поширеною та усталеною формою консультацій у світі є комітетські слухання, під час яких парламентарі зустрічаються з громадськістю, щоб вислухати та розпитати про проблеми. З усіх парламентів, які взяли участь в опитуванні, проведеного в рамках аналізу міжнародного досвіду, 72% використовують комітетські слухання для консультацій з питань законодавства, а 65% — для здійснення контрольної функції. ***Слухання — це публічна зустріч, присвячена конкретній нормативній пропозиції****, на якій заінтересовані сторони та групи можуть висловити свої зауваження. Політики також можуть попросити заінтересовані групи подати письмові матеріали та дані в межах слухання. Слухання мають формальний характер, з обмеженими можливостями для діалогу або дебатів між учасниками, тому вони зазвичай доповнюють інші консультаційні процедури.*

Слухання загалом відкриті для широкої громадськості, але їхня доступність залежить від: (1) місця та часу проведення слухань, (2) розміру приміщення та кількості розповсюджених запрошень. Відкриті слухання забезпечують особистий контакт, під час якого може відбуватися діалог між владою та заінтересованими сторонами, а також між групами заінтересованих осіб. Основним недоліком є те, що слухання радше є одноразовим заходом, який може бути недоступним для деяких заінтересованих груп. Крім того, одночасна присутність багатьох груп з різними поглядами може унеможливити обговорення комплексних або емоційних проблем, що ускладнює збір емпіричних даних.

Парламенти по-різному підходять до проведення слухань. Половина респондентів повідомили, що організовували виїзні слухання. Парламентські комітети

відвідували місцеві громади, щоб почути їхні проблеми. Початок пандемії COVID-19 у 2020 році сприяв поширенню дистанційних та гібридних комітетських слухань, що дозволило громадськості з віддалених місць брати участь у консультаціях та представляти свої погляди депутатам.

3.2. Недоліки існуючих форматів та виклики у їх застосуванні

Обмежена ефективність публічних заходів

Багато заходів, як-от круглі столи, парламентські слухання чи публічні консультації, демонструють обмежену ефективність через відсутність механізмів імплементації ухвалених рішень. Відсутність відповідального суб'єкта, термінів виконання або політичної волі призводить до того, що ці напрацювання залишаються лише декларативними. Як наслідок, знижується довіра та мотивація учасників — як з боку громадянського суспільства, так і з боку народних депутатів — брати участь у таких форматах у майбутньому.

Зловживання публічними заходами заради грантів

Деякі НУО використовують участь у заходах як спосіб освоєння грантових коштів, що нерідко знижує ефективність обговорень. Замість реального внесення змін до законодавства, акцент переноситься на формальне виконання певних умов та сам факт проведення події. Відповідно, результати такої співпраці або мінімальні, або відсутні, адже якісні напрацювання не були метою співпраці.

Потреба у постійній платформі

Одним із найбільших викликів є відсутність постійної платформи для обміну інформацією між НУО та комітетами. Наразі інформація про заплановані заходи (наприклад, круглі столи) часто публікується лише на окремих сторінках сайту парламенту або комітетів і не завжди є легкою для пошуку. Це створює ситуацію, коли навіть зацікавлені НУО можуть не дізнатися про відповідні події вчасно, а отже — втратити можливість долучитися. Створення постійної платформи або централізованого комунікаційного каналу (наприклад, електронної розсилки, календаря заходів, спеціального порталу або чату) дозволило б налагодити системний обмін інформацією та забезпечити своєчасне залучення всіх заінтересованих сторін.

4. Зміни в співпраці між комітетами ВРУ та НУО після початку повномасштабного вторгнення

4.1. Загальні зміни

З початком повномасштабного вторгнення були внесені зміни у формати роботи українського парламенту. Наприклад, відбулося зростання ролі Погоджувальної ради та її закриття від громадськості, відмова від обговорень законопроєктів під час пленарних засідань та обмеження інформації про пленарні засідання[3]. У такому більш закритому форматі парламент працював близько півроку від початку повномасштабного вторгнення. Після того формат роботи Верховної Ради повернувся до більш звичного, хоч обмеження інформації продовжували діяти доволі довго. Авжеж, усі ці обмеження вплинули на роботу комітетів та, зокрема, їхню співпрацю із заінтересованими сторонами.

Після початку повномасштабної війни комунікація між комітетами ВРУ та неурядовими організаціями зазнала вагомих змін. Зокрема, впроваджено гібридний формат засідань. Окремі комітети створили групи у месенджерах (WhatsApp або Telegram), що забезпечило оперативність поширення інформації та збору пропозицій.

Посилення ролі онлайн-засідань дало можливість ширшого охоплення стейкхолдерів. Наприклад, у частини комітетів всі засідання відбувалися з використанням Zoom. Також представники НУО зазначали ефективне використання хмарних сервісів для обміну документами. Так, наприклад, робота над текстом законопроєкту відбувалася в онлайн-документі, де всі залучені сторони могли залишати коментарі до тексту та пропозицій один одного. Таке використання інформаційних технологій дозволило забезпечити прозоріше зберігання та обмін інформацією.

Воєнний стан повністю трансформував природу співпраці. Проведення офіційних заходів в урядовому кварталі стало викликом через необхідність створення безпечного середовища за відсутності укриттів. Засідання за межами урядового кварталу продовжувалися у звичному форматі, але реалії воєнного стану примусили перевести частку засідань в онлайн-середовища.

---

3 Воєнний парламентаризм: особливості роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану.

4.2. Обмеження у діяльності НУО та їх вплив на критику влади

З початком повномасштабної війни воєнний стан суттєво вплинув на діяльність неурядових організацій. Недостатнє оприлюднення порядків денних засідань або їх повна відсутність створили виклики для наглядових функцій НУО.

> *У Канаді на законодавчому рівні наразі не передбачено спеціальних процедур щодо публічних консультацій у разі надзвичайного стану, окрім тих, що вже зафіксовані в чинних актах. Водночас **Палата громад** може в будь-який момент змінювати свої правила та процедури як на постійній, так і на тимчасовій основі, беручи до уваги ситуації, що впливають на її роботу. Це саме стосується й комітетів.*
>
> *Один із прикладів таких змін — пандемія COVID-19, коли **Палата громад** запровадила тимчасові заходи (деякі з яких згодом стали постійними), щоб дозволити проводити засідання в онлайн чи гібридному форматі.*

Початок повномасштабної війни змусив НУО переглянути свої підходи до критики діяльності Верховної Ради та її комітетів. Важливо відзначити, що це відбулося задля збереження єдності всередині держави. Замість публічної критики вони зосередилися на формуванні конструктивних діалогів з комітетами через формальну та неформальну комунікацію. Такий підхід дозволяв уникнути надмірної ескалації конфліктів і зберегти робочі відносини між НУО та комітетами.

Водночас респонденти стоять на різних позиціях щодо меж самоцензури НУО у медіапросторі. Хоча багато організацій обмежують публічну критику, вони активно висловлюють свої зауваження представникам влади, що забезпечує можливість впливу на ухвалення рішень. Самоцензура не є синонімом мовчання, а радше механізмом адаптації до умов воєнного часу. Особливістю комунікації між НУО та комітетами стало зниження кількості публічних заяв за збільшення кількості закритих консультацій і діалогів. Це пояснюється як необхідністю зберігати довіру, так і прагненням уникнути репутаційних втрат. Публічні заяви з критикою є останнім механізмом впливу, коли інші варіанти комунікації виявилися неефективними.

4.3. Унікальність українського досвіду та порівняння з міжнародними практиками

Україна є унікальною серед сучасних європейських демократій, адже вже понад три роки функціонує в умовах повномасштабної війни, намагаючись зберігати демократичні інститути та принципи врядування. Попри наявні можливості (що існують і в багатьох інших країнах) обмежувати діяльність парламенту і НУО у кризових ситуаціях, комітети Верховної Ради намагаються забезпечувати активну участь НУО в обговореннях рішень. Міжнародний досвід свідчить, що в умовах кризи парламенти часто стикаються з викликами забезпечення прозорості та залучення громадськості. Наприклад, у Канаді під час пандемії COVID-19 діяли спеціальні закони, які надавали уряду розширені повноваження, однак ці зміни обов'язково потребували

парламентського контролю. В Естонії парламент працював за спрощеною процедурою, мінімізуючи кількість слухань і скорочуючи час на прийняття рішень.

На досвіді уряду Польщі у 2015–2023 роках бачимо виклики для парламенту в умовах демократичної системи, коли при владі уряд із авторитарними тенденціями. Польське законодавство передбачає обов'язкові консультації з усіма заінтересованими сторонами перед ухваленням законів, однак парламентська більшість уряду дозволяла йому ігнорувати цей обов'язок, оскільки громадські активісти часто сприймалися владою як супротивники, що зменшувало бажання до пошуку компромісів.

***Щоб обійти процедуру публічних консультацій, законодавчі ініціативи часто реєструвалися не урядом, а окремими депутатами**, адже такі законопроєкти не потребують широкого обговорення. Це виключало залучення експертів та громадськості. Окрім того, пришвидшене ухвалення важливих законів зводило до мінімуму можливості для змістовних консультацій.*

Під час пандемії COVID-19 значну частину законів ухвалювали без попереднього обговорення. Прем'єр-міністр отримав право звільняти членів Ради соціального діалогу — органу, до якого входили представники профспілок та роботодавців. Польща також вирішила не приєднуватися до міжнародної ініціативи «Партнерство "Відкритий Уряд"» (OGP), що передбачає прозорість влади та залучення громадськості до процесу ухвалення рішень.

Аналітична служба Сейму (BAS), яка повинна надавати незалежну експертизу, поступово втратила свою об'єктивність, адже її діяльність була скоригована відповідно до політичної волі парламентської більшості. Це призвело до зниження якості експертних висновків і припинення ключових досліджень.

Уряд також став менш серйозно ставитися до вимог викликати міністрів у парламент. Хоча комітети можуть запрошувати експертів на слухання, але якщо законопроєкт вноситься не урядом, а окремим депутатом, то запросити експертів можна лише за підтримки парламентської більшості. Цим уряд користувався, щоб обмежити можливість запросити експертів, що є прихильниками опозиції.

Кількість парламентських комітетів у Польщі перевищує кількість міністерств, але при цьому більшість міністерств перебувають під контролем лише одного профільного комітету, що значно обмежує можливості парламентського нагляду за діяльністю уряду.

Проте в умовах воєнного конфлікту ситуація є значно складнішою. Досвід Північної Ірландії у другій половині двадцятого століття показує ризики використання воєнного стану для обмеження прав громадян і уникнення прозорості. Так, у період Смути (1969-1998 роки) були запроваджені надзвичайні заходи, які суттєво обмежували демократичні свободи. Український парламент, попри воєнний стан, зумів зберегти активну співпрацю з громадськістю. Це засвідчує робота парламентських комітетів з неурядовими організаціями, які продовжують подавати пропозиції та брати участь у консультаціях. Навіть в умовах обмеженого доступу до парламенту та посилення безпекових заходів комітети активно використовують онлайн-інструменти для залучення експертів і представників громадських організацій.

5. Оцінка ефективності співпраці

Ефективність співпраці між комітетами Верховної Ради України та неурядовими організаціями є ключовим аспектом для досягнення якісних законодавчих рішень. Цей процес передбачає залучення НУО до обговорення та розробки законодавчих ініціатив, а також забезпечення врахування їхніх рекомендацій в остаточних текстах законопроєктів.

Чинники ефективних громадських консультацій з міжнародного досвіду

Щоб громадські консультації відбувалися регулярно, потрібен закон або директива, яка до цього зобов'язує. Досвід інших країн показує, що навіть необов'язкові стратегічні документи, розроблені разом із громадянським суспільством, можуть сприяти активній взаємодії парламенту з громадянами.

Одним із ключових стимулів для активного розвитку практики громадських консультацій **є прагнення країни стати членом ЄС**. Це зобов'язує дотримуватися найкращих практик відкритого врядування, зокрема розширювати можливості для консультацій. Майже всі країни ОЕСР вже закріпили на законодавчому рівні обов'язкове залучення громадськості до процесу ухвалення нових законів і регуляцій.

Поінформованість суспільства є одним з основних факторів, які визначають ефективність консультацій з громадськістю. Навіть у країнах із розвиненими практиками консультацій громадяни часто не знають про можливості участі. Наприклад, у Бразилії основною проблемою у сфері співпраці влади з громадськістю є саме недостатнє інформування населення про те, як долучитися до консультацій. В Україні ситуація схожа.

Згідно з останніми опитуваннями:

- ***Лише 21% українців високо обізнані з роботою громадських рад чи відкритих засідань органів влади (або брали в них участь)**. Ще 44% чули про таку можливість, але не розуміють, як долучитися.*
- ***Із розробкою нормативно-правових актів добре обізнані (або брали в них участь) лише 11% громадян**. Ще 39% чули про таку можливість, але не знають, як долучитися.*
- ***30% українців добре обізнані з поданням петицій (або брали участь)**. Ще 49% чули про цей інструмент, але не знають, як ним скористатися[4].*

4 Згуртованість та громадянська активність під час війни.

Останній Глобальний парламентський звіт UNPD засвідчив, що лише 4% опитаних парламентів мали індикатори оцінки залучення громадськості, і це зазвичай парламенти країн з високим рівнем доходу. І навіть за наявності оцінювання, систематичний моніторинг зазвичай зосереджується на адміністративних процесах (наприклад, кількості залучених сторін), а не на **впливі** консультацій.

Єдиного підходу до оцінювання обговорення з громадськістю не існує. Більшість підходів орієнтуються на факт їхнього проведення та кількісні показники (кількість залучених заінтересованих сторін, кількість зауважень/пропозицій), утім дуже рідко оцінці підлягає саме вплив власне консультацій на якість фінального результату. Одним з методів оцінки ефективності є Public Consultation Index (PCI), розроблений UNDP[5]. У нашій оцінці ефективності співпраці ми адаптували цей інструмент.

У цьому підрозділі буде представлено дві перспективи: як неурядові організації та комітети **бачать/розуміють ефективну співпрацю** та **як вони оцінюють цю співпрацю**.

5.1. Що таке якісна співпраця для комітетів Верховної Ради та НУО?

З погляду комітетів Верховної Ради, ефективна співпраця характеризується можливістю **отримати повний спектр думок від різних заінтересованих сторін**. Комітети залучають галузеві асоціації, аналітичні центри, активістів та інших стейкхолдерів, що дозволяє всебічно оцінити вплив майбутніх законів. Основною метою такого підходу є уникнення негативної реакції громадськості на закони, які можуть виявитися відірваними від реальних потреб. Ефективність оцінюється за тим, наскільки широко були залучені стейкхолдери та чи були враховані їхні позиції в остаточному тексті законопроєктів. Комітети вважають успішною ту співпрацю, яка дозволяє створити збалансовані нормативні акти, що враховують інтереси більшості.

Важливою для комітетів є також **прозорість процесу**. Це проявляється у тому, що зауваження і пропозиції НУО ретельно розглядаються, а напрацювання робочих груп чітко фіксуються. Комітети прагнуть, щоб думка кожного учасника була врахована або, щонайменше, обґрунтовано відхилена, що знижує ризик критики з боку громадськості чи експертів.

З боку неурядових організацій ефективність співпраці **розглядається крізь призму результатів**, які вони можуть досягнути у співпраці з парламентськими комітетами. Одним із головних критеріїв ефективності для НУО є вплив їхніх рекомендацій на текст законопроєктів. НУО вважають, що співпраця є результативною, якщо їхні зауваження враховуються у фінальному документі, а також якщо існує прозорий зворотний зв'язок у процесі розгляду пропозицій. Важливим елементом є участь НУО у робочих групах, що дає змогу безпосередньо впливати на розробку законодавчих ініціатив.

Не менш важливим для представників НУО є те, щоб співпраця **не обмежувалася лише формальними зустрічами**. Вони наголошують, що заходи мають приносити

5 Assessing Public Participation in Policy-Making Process.

конкретні результати, а не бути просто формальністю. Наприклад, консультації чи обговорення вважаються ефективними тоді, коли ведуть до змін у законодавстві чи впливають на формування політики. Представники НУО також відзначають важливість відкритої комунікації з комітетами, що дозволяє оперативно вирішувати спірні питання та уточнювати позиції.

Отже, ефективність співпраці між комітетами ВРУ та НУО базується на взаємній прозорості, залученні широкого кола стейкхолдерів та орієнтації на практичні результати. Для комітетів це можливість створювати якісні законодавчі ініціативи, які враховують потреби суспільства, а для НУО — це спосіб впливати на процес ухвалення рішень, що відповідають інтересам громадськості.

Приклад Бутану — стратегія співпраці парламенту та громадянського суспільства

У Бутані найважливішим документом, що визначає взаємодію парламенту з громадськістю, є стратегія, а не юридично обов'язкове регулювання. Хоча цей документ не охоплює всі деталі консультацій з громадськістю, його головною особливістю є чітке зобов'язання до співпраці з громадськістю та визнання її важливої ролі у забезпеченні прозорості роботи парламенту.

***«Парламент і громадськість — стратегічний документ»**, спільно розроблений парламентом та громадськістю, має на меті сприяти співпраці між парламентом Бутану та бутанськими громадськими організаціями. Він ґрунтується на 5-річному **Стратегічному плані розвитку** парламенту та передбачає зміцнення вже визначених парламентом каналів взаємодії. Основна увага приділяється законодавчій діяльності, представництву та контролю, зокрема через участь громадських організацій у круглих столах, засіданнях комітетів, публічних слуханнях, а також через подання петицій та щорічні зустрічі парламенту з громадськістю.*

Комітети та секретаріати парламенту визначаються ключовими координаторами для залучення відповідних громадських організацій. Запрошення до участі відбувається через вже встановлені канали, з урахуванням порядку денного, дати та часу проведення парламентських сесій. Такі механізми спрямовані на забезпечення ефективного залучення заінтересованих сторін, що дозволяє забезпечити конструктивні обговорення та здійснювати належний контроль за ухваленими рішеннями.

*Стратегічний план парламенту на **2019–2023 роки** акцентує увагу на **створенні відкритого, прозорого та інклюзивного законодавчого процесу**, що відповідає цілям сталого розвитку, зокрема:*

- *розбудові ефективних, підзвітних та прозорих інституцій на всіх рівнях;*
- *забезпеченню громадського доступу до інформації та захисту засадничих свобод;*
- *впровадженню інклюзивного, партисипативного та представницького ухвалення рішень на всіх рівнях.*

Індикатори успішної співпраці

Стратегія передбачає розвиток потенціалу як парламенту, так і громадськості для ефективної взаємодії у згаданих вище напрямах. Для оцінки успішності цієї співпраці використовуються ***кількісні індикатори****, зокрема:*

- *збільшення обсягу листування парламенту та НУО;*
- *підвищення рівня участі НУО в засіданнях парламентських комітетів;*
- *створення ефективної системи управління інформацією в парламенті та визначення контактних осіб;*
- *збільшення кількості письмових звернень до парламенту та депутатів;*
- *щорічні зустрічі між парламентом і громадськістю;*
- *залучення громадських організацій через цифрові платформи.*

5.2. Оцінка ефективності співпраці

Для оцінки ефективності співпраці між комітетами Верховної Ради та заінтересованими сторонами ми використали за основу Public Consultation Index (PCI), розроблений UNPD. Цей індекс має 6 складових: (1) доступність (Accessibility), (2) відкритість (Openness), (3) ефективність процесу консультацій (Effectiveness of public consultation process), (4) підзвітність (Accountability), (5) інклюзивність (Diversity of participants/ inclusiveness), (6) залучення громадськості (Public engagement/interest). У рамках нашого дослідження ми не використовували усі змінні PCI, а операціоналізували їх до 4 оціночних тверджень:

Твердження 1 — Під час розгляду законопроєкту, усі заінтересовані сторони були залучені до процесу консультацій.

Твердження 2 — Під час розгляду законопроєкту, більшість зауважень/пропозицій заінтересованих сторін були враховані.

Твердження 3 — Під час розгляду законопроєкту, залучення заінтересованих сторін мало позитивний вплив на якість законопроєкту.

Твердження 4 — Під час розгляду законопроєкту Комітет надав вичерпні коментарі щодо причин врахування та неврахування пропозицій та зауважень, наданих заінтересованими сторонами.

У цій частині анкетування брали участь 3 секретаріати комітетів Верховної Ради та 16 неурядових організацій. Також респондентам було поставлене запитання про те, у яких форматах відбувалося обговорення. Усі твердження оцінювалися комітетами ВРУ та неурядовими організаціями від 1 до 5, де «1» — повна незгода з твердженням, а «5» — повна згода. Оцінка ефективності співпраці визначалася середнім значенням від усіх отриманих балів.

Оцінка одного секретаріату комітету ВРУ має в обрахунках таку саму вагу, як оцінка однієї неурядової організації, адже: (1) як комітети, так і НУО розглядаються як окремі експерти з однаковим доступом до інформації щодо консультацій над конкретними

законопроєктами; (2) неурядові організації можуть мати відмінні позиції (та оцінки) у процесі консультацій, відповідно, їх не можна вважати єдиною «стороною» консультацій. Внаслідок такого підходу до оцінки, узагальнена думка НУО має більшу вагу, ніж думка комітетів. Оцінки комітетів здебільшого (утім, не завжди) були вищі, ніж оцінки НУО.

У результаті ми змогли проаналізувати 9 законопроєктів:

Номер законопроєкту	Твердження 1	Твердження 2	Твердження 3	Твердження 4	Середня оцінка
№10337 від 13.12.2023	3,75	3,75	4,5	4,5	4,13
№7520 від 05.07.2022	3,67	3	3,67	4	3,58
№12089 від 03.10.2024	3,67	2,67	3,67	4	3,5
№4254 від 23.10.2020	4	3,33	4	3,8	3,78
№6401 від 07.12.2021	4,4	4	4	4	4,1
№6504 від 05.01.2022	4	4	4	3,25	3,81
№8030 від 13.09.2022	3,17	2,67	4,16	2,67	3,17
№0901 від 29.08.2019	3,86	3,63	4	3,5	3,75
№10392 від 08.01.2024	3,57	3,57	4	3,33	3,62
Середня оцінка по твердженнях	3,74	3,36	3,98	3,65	3,68

Дисклеймер: *Усі оцінки у таблиці базуються на відповідях секретаріатів комітетів ВРУ та неурядових організацій. Значення кожного твердження у таблиці описані на початку цього підрозділу.*

Результати оцінки ефективності співпраці між комітетами Верховної Ради України та неурядовими організаціями свідчать про загалом позитивне сприйняття цього процесу. Середні значення оцінок коливаються від 3,17 до 4,13, що вказує на відносно стабільний рівень залучення та результативності консультацій. **Найвищий загальний бал отримав законопроєкт № 10337 від 13.12.2023 «Про доброчесне лобіювання»**. Його оцінка (4,13) демонструє високу ефективність співпраці з заінтересованими сторонами під час підготовки документа. Водночас найнижчі оцінки отримав законопроєкт №8030 від 13.09.2022 «Про дошкільну освіту», загальний бал якого становив 3,17. Також, для усіх законопроєктів співпраця відбувалася у 4 форматах (робочі групи, круглі столи, засідання комітету, звернення з експертними пропозиціями). Особливо низькими виявилися оцінки за врахування зауважень заінтересованих сторін, що свідчить про недостатній зворотний зв'язок після проведених консультацій.

Варто зазначити, що оцінки виставляли представники як неурядових організацій, так і парламентських комітетів. У зв'язку з цим оцінки щодо твердження №3 (позитивний вплив заінтересованих сторін на якість законопроєкту) можуть бути упередженими.

Загалом ефективність співпраці на прикладі цих 9 законопроєктів оцінюється високо, проте існують суттєві виклики. Наприклад, надання вичерпних коментарів комітетами щодо врахування чи відхилення пропозицій отримало дещо нижчі оцінки, що може вказувати на брак прозорості. Невеликий розкид оцінок між різними законопроєктами демонструє стабільність підходу до співпраці, але також може свідчити про шаблонний характер процесу, який не завжди враховує специфіку окремих ініціатив.

Чекліст критеріїв відбору неурядових організацій для ефективної співпраці з комітетами Верховної Ради України

Цей розділ містить ключові критерії, на які варто орієнтуватися неурядовим організаціям, що прагнуть налагодити ефективну співпрацю з комітетами Верховної Ради України. Чекліст сформований на основі інформації, зібраної у результаті анкетування та інтерв'ю з представниками комітетів ВРУ та НУО. Метою цього розділу є надання чіткіших орієнтирів щодо того, які саме характеристики та спроможності очікують побачити комітети у потенційних партнерських організаціях. Чекліст допоможе НУО оцінити свою готовність до співпраці з Верховною Радою.

1. Дотичність до сфери діяльності комітету (високий пріоритет)

- **Чи відповідає діяльність НУО основній тематиці та завданням комітету?**

  Пояснення: Для забезпечення можливості розгляду комітетом певної організації для залучення у співпрацю, сфера діяльності організації має збігатися з сферою діяльності комітету.

2. Фаховість та експертиза (високий пріоритет)

- **Чи має НУО підтверджений досвід роботи у відповідній сфері?**

  Пояснення: Наявність досвіду є критерієм оцінки спроможності організації вирішувати складні завдання у певній галузі. Досвід свідчить про здатність організації реалізовувати проєкти, враховувати проблематику та пропонувати обґрунтовані та дієві рішення.

- **Чи представляє НУО інтереси певної спільноти (для стейкхолдерів)?**

  Пояснення: Представлення інтересів конкретної спільноти допомагає врахувати реальні потреби та проблеми громадян, які можуть бути недооцінені на державному рівні. НУО діє як посередник між комітетом та суспільством, забезпечуючи зв'язок між законодавчим процесом і тими, на кого впливають ухвалені рішення.

- **Чи має НУО потенціал для проведення якісного аналізу (для аналітичних центрів)?**

  Пояснення: Аналітичні центри здатні проводити дослідження та пропонувати рекомендації, базуючись на зібраних даних. Це дозволяє комітетам ухвалювати обґрунтовані рішення, що враховують можливі ризики.

- **Чи має НУО публікації, що демонструють її експертність у галузі?**

  Пояснення: Публікації уособлюють рівень експертності організації та її здатність ефективно доносити свої ідеї до аудиторії.

3. Рівень організаційної спроможності (середній пріоритет)

- **Чи виявляє НУО готовність до довготривалої співпраці у рамках однієї теми?**

  Пояснення: Процес розробки певних рішень або законодавче розв'язання певної проблеми може бути довгочасним процесом, який триває місяцями або й довше. Відповідно, для комітетів важливо, щоб усі залучені організації були готові до активної довгострокової співпраці.

- **Чи має НУО достатні ресурси для виконання спільних завдань?**

  Пояснення: Ресурси, зокрема людські, технічні та фінансові, є основою для реалізації будь-якої ініціативи. Організація, яка володіє достатніми ресурсами, може виконувати завдання якісно та вчасно.

- **Чи здатна організація оперативно реагувати на запити комітету?**

  Пояснення: У кризових умовах воєнного стану швидкість реагування може мати вирішальне значення. Організація має бути готовою адаптувати свою діяльність до нових викликів та потреб комітету.

- **Хто є донорами організації, чи бере вона участь у великих проєктах?**

  Пояснення: Наявність донорів та участь у масштабних проєктах є індикаторами довіри до організації з боку міжнародних чи місцевих партнерів. Це підтверджує фінансову стабільність та здатність організації ефективно виконувати складні завдання.

4. Комунікаційна спроможність (середній пріоритет)

- **Чи здатна НУО ефективно комунікувати результати співпраці з комітетом?**

  Пояснення: Прозорість у комунікації є ключовою для створення довіри між комітетом, організацією та громадськістю. Це включає регулярне інформування про досягнення, виклики та успіхи спільної діяльності через медіа, звіти чи інші канали зв'язку.

5. Попередній досвід співпраці з владою (високий пріоритет)

- **Чи має НУО досвід роботи з державними органами або участі у парламентських слуханнях?**

  Пояснення: Інституційна пам'ять є доволі важливим фактором в ініціюванні співпраці. Досвід співпраці з органами влади показує, що організація знайома

з процедурами та механізмами державного управління, а також є показником експертності та досвідченості. Це знижує ризики затримок чи непорозумінь у процесі роботи.

6. Ініціативність (високий пріоритет)

- **Чи ініціює НУО співпрацю та самостійно пропонує ідеї та заходи?**

  Пояснення: Ініціативність демонструє готовність організації брати активну участь у процесах співпраці, не чекаючи зовнішніх запитів. Наприклад, НУО може організовувати заходи, як-от круглі столи чи тренінги, які відповідають потребам комітету, або самостійно ініціювати розробку рекомендацій щодо вдосконалення законодавства. Такі дії дозволяють ефективніше використовувати ресурси і забезпечують проактивний підхід до вирішення актуальних проблем. Окрім того, організація заходів та запрошення туди представників комітетів є майданчиком для налагодження горизонтальних зв'язків.

7. Мережа партнерств (низький пріоритет)

- **Чи має організація налагоджені зв'язки з іншими НУО або міжнародними організаціями?**

  Пояснення: Коаліції організацій мають значно більшу цінність для комітетів, ніж окремі НУО, адже вони можуть залучати експертів з різних сфер і мають більше ресурсів та можливостей для публічної комунікації. Завдяки партнерству нові або молоді організації зможуть встановити та напрацювати зв'язки з народними депутатами та представниками секретаріатів.

Рекомендації

Рекомендації комітетам Верховної Ради України:

1. **Формування бази даних НУО:**

   В умовах воєнного стану важливо забезпечити оперативну взаємодію між парламентськими комітетами та неурядовими організаціями. Формування єдиної бази даних таких організацій дозволить комітетам швидко знаходити необхідних партнерів. Ця база має включати інформацію про профіль діяльності НУО, контакти, проєкти, у яких вони брали участь, а також їхню географічну представленість. Це забезпечить прозорість співпраці та підвищить ефективність залучення НУО до розробки та оцінки законодавчих ініціатив.

2. **Активне інформування НУО про події комітетів:**

   Для забезпечення своєчасного та повного залучення неурядових організацій до процесу ухвалення рішень комітетам варто запровадити системне інформування НУО про заплановані події, слухання, консультації, створення робочих груп тощо. Це можна здійснити шляхом створення електронних розсилок, інформаційних бюлетенів чи інтеграції спеціального розділу на вебсайтах комітетів. Така практика не лише підвищить довіру з боку громадськості, а й сприятиме розширенню участі НУО у формуванні державної політики.

3. **Виконання закону про публічні консультації:**

   17 жовтня 2024 року Президентом України було підписано законопроєкт «Про публічні консультації», який вступить в дію через рік після завершення воєнного стану. Більшість неурядових організацій відгукувалися позитивно щодо цього закону, утім одним з його основних мінусів є його «необов'язкове» виконання комітетами Верховної Ради. Реалізація цього закону на практиці є важливою для забезпечення прозорості та легітимності законодавчого процесу. Сам закон передбачає створення бази даних заінтересованих сторін, різні форми публічних консультацій і правила їхнього проведення. Публічні консультації допоможуть врахувати позиції громадськості, уникнути потенційних ризиків невиконання законів, а також покращити їхню якість. Комітетам слід забезпечити системність та обов'язковість таких консультацій, а також звітувати про врахування наданих пропозицій. Також варто було б запровадити не тільки систему моніторингу публічних консультацій, а й систему їхньої оцінки *(Див. Додаток 1. Питання для оцінки публічних консультацій)*.

Рекомендації для неурядових організацій:

1. **Розвиток горизонтальних зв'язків:**

   Для підвищення можливостей НУО бути залученими та впливати на державну політику на рівні комітетів Верховної Ради важливо налагоджувати горизон-

тальні зв'язки з представниками органів державної влади, зокрема народними депутатами та представниками секретаріатів комітетів ВРУ. Саме неформальні зв'язки та напрацьована довіра є одним з найпоширеніших приводів ініціювання співпраці.

2. **Формулювання конструктивних пропозицій замість критики:**

   Однією з основних проблем у взаємодії НУО з державними структурами є тенденція зосереджуватися лише на критиці рішень, не пропонуючи альтернативних практичних рішень. Для ефективнішого впливу на процеси законотворення варто надавати чіткі, підкріплені фактами, аналітичними даними та міжнародним досвідом пропозиції щодо змін у проєктах комітетів. Це не лише підвищить ймовірність залучення НУО до співпраці, а й зменшить навантаження на Апарат Верховної Ради.

3. **Кооперація НУО:**

   Кооперація між НУО дозволить ефективно використовувати наявні ресурси, організовувати масштабні заходи, а також збільшувати вплив на рішення державної політики. Об'єднання зусиль дозволить підвищити довіру до пропозицій, що подаються до комітетів, та уникнути дублювання діяльності.

Додаток 1

Питання для оцінки консультацій з громадськістю

З огляду на відповіді респондентів та міжнародний досвід можна визначити, що оцінка консультацій з громадськістю має складатися з оцінок: (1) якості зібраної інформації та порад; (2) ступеня використання інформації та порад та їх інтегрованості в НПА; (3) ступеня ефективності самого процесу консультацій. Ці складові оцінювання можна перетворити на практичний інструмент, сформулювавши такий перелік питань.

Планування/Підготовка

- Чи була консультація конкретною, спрямованою на досягнення певних результатів? Чи були зрозумілі мета, завдання та результати, які мала принести консультація?
- Чи була чітка причина для консультацій з громадськістю?
- Чи був вибір саме цього типу залучення обґрунтованим, слушним і відповідним?
- Чи надавалося фінансування для забезпечення участі заінтересованих сторін з недостатніми ресурсами?
- Чи на початку консультації обговорювався порядок денний і процес консультації?
- Чи всі сторони були залучені заздалегідь, щоб встигнути ознайомитися із запланованими до обговорення питаннями, а отже мати змогу зробити належний внесок?
- Чи були сторони залучені до розроблення плану і процесу консультації?
- Чи було чітке розуміння очікувань усіх сторін?
- Чи відповідала тема консультації політичним інтересам влади?
- Чи володіли учасники навичками, необхідними для ефективної участі у консультації з громадськістю?
- Чи проводилися консультації з іншими органами влади (на державному та місцевому рівнях), яких також торкається ця проблема? Чи існував консенсус серед органів влади щодо способу проведення консультацій з громадськістю, позиції щодо проблеми, що буде обговорюватися?

Процес/Внесок

- Чи був попередньо проведений аналіз заінтересованих сторін, щоб забезпечити участь у консультації компетентних учасників?

- Чи були визначені всі стейкхолдери, які безпосередньо зацікавлені у цьому питанні (а отже, і в результатах консультацій)? Якою мірою учасники відображали усі верстви суспільства, яких торкнулася проблема?
- Чи були чітко визначені повноваження учасників консультацій? Чи було досягнуто правильного балансу між учасниками, які діють як представники спільнот, та учасниками, які діють від свого імені?
- Чи було докладено достатньо зусиль, щоб залучити потрібних учасників?
- Чи було зрозуміло усім учасникам, навіщо їх запросили та що від них очікується?
- Чи групи, яких безпосередньо зачіпає проблема, або заінтересовані сторони брали участь добровільно?
- Чи були залучені всі сторони — і яких торкаються ухвалені на консультаціях рішення, і які могли зробити важливий внесок у ці рішення?
- Чи було залучення інклюзивним, а не ексклюзивним? Чи була група оптимального розміру для ефективного обговорення?
- Чи була група учасників справді репрезентативною (і чи залишалася такою протягом процесу консультацій)?
- Чи дотримувалися учасники правила поважати погляди один одного?
- Чи було враховано різноманітні цінності, інтереси та знання залучених сторін у процесі консультацій?
- Чи була залучена до організації консультації достатня кількість людей з відповідним рівнем навичок і розуміння проблеми, щоб провести її на належному рівні та опрацювати її результати?
- Чи було модерування консультації гнучким?
- Чи була консультація добре організованою, конструктивною та керованою у процесі її проведення?
- Чи було достатньо часу для належного консультування? Чи були реалістичними терміни її проведення?
- Чи було достатньо приміщень та обладнання для потреб консультації?
- Чи дотримувалися принципи відкритості, чесності, довіри та прозорості?
- Чи, за потреби, залучалися незалежні, нейтральні фасилітатори?
- Чи були ухвалені рішення (або зроблені висновки) одностайними?
- Чи у процесі організації та проведення був врахований досвід попередніх консультацій?
- Чи була надана достатня, якісна, конкретна, детальна інформація в зручному форматі? Чи була вона адекватна для забезпечення можливості отримати максимальний результат?

- Чи мали усі сторони загальне розуміння основних концепцій і термінології?
- Чи охоче учасники ділилися інформацією? Чи були учасники завчасно поінформовані про предмет консультацій, чи отримали роздруки для ознайомлення?
- Чи отримувався зворотний зв'язок від учасників протягом консультації? Чи бралися відгуки і пропозиції до уваги?
- Чи привернули обговорення з громадськістю значну, конструктивну увагу ЗМІ?

Результат

- Чи були учасники достатньо компетентними, щоб зробити реальний внесок у консультації?
- Чи були міркування та пропозиції, висловлені під час консультації, інноваційними, конструктивними? Чи вдалось отримати якісь нові ідеї?
- Чи надали учасники достовірну інформацію, корисну для тих, хто ухвалює рішення?
- Чи були випрацювані конкретні рішення в результаті консультацій?
- Чи був розроблений план управління інформацією (процедури, інструменти та методи використання інформації) для забезпечення об'єктивного аналізу отриманої інформації?
- Чи було відчуття співпричетності та спільної відповідальності за процес і результат?
- Чи покращилося взаєморозуміння стейкхолдерів/заінтересованих сторін?
- Як вплинула консультація на відносини між представниками влади і стейкхолдерами, а також на відносини між самими стейкхолдерами?
- Чи була домовленість щодо впровадження та моніторингу результатів консультації?
- Чи була консультація з громадськістю найкращим способом отримати результат?
- Чи варта була консультація докладених зусиль?

Подальші дії

- Чи були учасники поінформовані про результати консультацій, зокрема про те, як їхні конкретні пропозиції та міркування вплинули на які-небудь остаточні рішення?

Проводячи остаточну оцінку процесу та результатів консультацій, слід відповісти на такі запитання:

Варіанти відповіді: ☐ Так ☐ Не застосовно (коли респондент не знає відповіді або питання не належить до його компетенції)

☐ ☐ Чи були отримані коментарі такими, якими ви очікували?

☐ ☐ Чи був метод консультацій ефективним, щоб залучити до обговорення різні групи та окремих осіб?

☐ ☐ Чи вважали ті, з ким консультувались, що консультацію варто було проводити?

☐ ☐ Чи відповідала консультація як метод співпраці з громадськістю поставленим цілям?

☐ ☐ Якщо було використано кілька методів, які переваги та недоліки кожного з них?

☐ ☐ Чи були очікуваними кількісна та якісна інформація, яку отримали, коефіцієнт відповідей (відсоток тих, хто дав конкретну відповідь, від загальної кількості тих, кого питали) та репрезентативність вибірки?

☐ ☐ Чи був графік/регламент чітким і чи він дотримувався? Якщо ні, то чому?

☐ ☐ Чи мали залучені сторони достатньо часу для представлення своїх міркувань / надання свого внеску?

☐ ☐ Чи була надана учасникам уся необхідна і релевантна інформація?

☐ ☐ Чи була інформація дохідлива, релевантна темі консультації, актуальна, викладена простою зрозумілою мовою, доступною іншими мовами та в інших форматах?

☐ ☐ Чи була консультація належним чином профінансована?

☐ ☐ Чи були допоміжні матеріали ефективними? Наприклад, чи сприяли поінформованому обговоренню та діалогу? Чи була інформація у допоміжних матеріалах релевантною, зрозумілою та об'єктивною?

☐ ☐ Чи зв'язувалися ви з тими, з ким консультувалися? Чи були використані їхні пропозиції/доробок?

Додаток 2

Питання для відбору заінтересованих сторін для виступів у комітетах

ОЕСР пропонує включити до критеріїв відбору зацінтересованих сторін впливовість і авторитет, інституційну спроможність організації та достатній рівень експертності.

Пропоновані критерії відбору заінтересованих сторін для участі в консультаціях:

- ***Сектор діяльності***
  - *Державний сектор*
  - *Приватний сектор*
  - *Неприбутковий сектор*
- ***Легітимність***
  - *Кількість учасників, розмір спільноти, яку представляють*
  - *Частка спільноти, яку вони представляють*
  - *Мандат від спільноти діяти від їхнього імені*
  - *Внутрішня згуртованість / узгодженість*
  - *Досягнення/результати на сьогодні*
- ***Ресурси***
  - *Знання суті державної політики та політичних процесів*
  - *Фінанси*
  - *Фізичні активи*
  - *Співробітники*
  - *Лідерство та досвід*
  - *Статус (серед державних органів та суспільства)*
  - *Інформаційна та дослідницька спроможність*
- ***Політичний потенціал***
  - *Експертність та вміння доносити свою думку*
  - *Здатність консолідувати та здійснювати вплив*
  - *Спроможність планувати та діяти стратегічно (визначення цілей та розробка засобів для їх досягнення)*
  - *Спроможність формувати та мобілізувати коаліції*
- ***Репутація/довіра***
  - *Організація загалом*
  - *Співробітники*

- *Результати діяльності*
- *Процеси*

- ***Характеристики членів організації***
  - *Демографічний профіль*
  - *Психографічний профіль*[6]

- ***Організаційна структура***
  - *Керівництво*
  - *Неформальні лідери*
  - *Дорадчі органи в межах організації*
  - *Канали комунікації*

- ***Географія діяльності***
  - *Місцевий рівень, районний, обласний, регіональний, національний, міжнародний рівень*

- ***Фінанси***
  - *Фінансова стабільність*
  - *Автономія у використанні фінансових ресурсів*

- ***Попередні домовленості та залучення до вирішення питання, що розглядається***

- ***Бар'єри для участі***
  - *Витрати*
  - *Конфлікт інтересів*
  - *Політичний порядок денний*
  - *Часові обмеження/часові терміни*

- ***Головні цілі/інтереси***
  - *Короткострокові*
  - *Довгострокові*

- ***Ступінь впливу***
  - *Прямий вплив*
  - *Опосередкований вплив*
  - *Не зазнають прямого впливу, але є зацікавленими в результатах*

6 Психографіка, або психографічна сегментація, передбачає поділ певної спільноти на групи на основі спільних психологічних характеристик, як-от риси характеру, цінності, інтереси та спосіб життя.

Додаток 3

Нормативне регулювання співпраці між заінтересованими сторонами та комітетами Верховної Ради України

Законотворчий процес у європейських країнах відбувається з урахуванням необхідності виконання ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятої у 1950 р.: «Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів».

Права громадян на участь в управлінні та доступ до інформації про діяльність парламенту закріплені в рамках міжнародних прав людини (статті 19, 21 Загальної декларації прав людини) та в міжнародних критеріях і нормах демократичних парламентів, які були прийняті міжнародною парламентською спільнотою.

У липні 2002 р. учасники організованої Радою Європи у Страсбурзі багатосторонньої зустрічі ухвалили «Фундаментальні принципи щодо правового статусу неурядових організацій в Європі», у яких вперше систематизовані основні європейські стандарти у цій галузі, а також сформульовані принципи відносин громадськості з державними органами:

- участь компетентної і відповідальної НУО у процесі формулювання державної політики збільшує застосовність законодавства і ґрунтовність урядового прийняття рішень. Саме тому НУО слід заохочувати до участі в урядових і квазіурядових механізмах для діалогу, консультації, обміну думками, пошуку шляхів вирішення суспільних проблем. Ця участь відмінна від ролі політичних партій і не заміняє її;
- така участь не повинна ані гарантувати, ані усувати урядові субсидії, контракти чи пожертви окремим НУО чи їхнім групам;
- уряд не повинен розглядати консультування як засіб поглинання НУО через сприйняття урядових пріоритетів, а НУО — як приманку для заперечення чи відкидання цілей і принципів НУО;
- урядові органи можуть працювати з НУО для досягнення цілей державної політики, але не повинні намагатися взяти їх під контроль чи змусити їх працювати під своїм контролем;
- під час написання проєктів первинного і вторинного законодавства, які зачіпають статус, фінансування чи сфери діяльності НУО, з НУО повинні консультуватися.

Гарантії для участі кожного громадянина в процесах ухвалення рішень органами влади на різних рівнях визначені Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

Також одним з найважливіших документів, прийнятих на міжнародному рівні, є Орхуська Конвенція, яка визначає мінімальні вимоги щодо участі громадськості в ухваленні рішень з питань навколишнього середовища, а саме: шляхом надання доступу до інформації та подання зауважень до документів із питань навколишнього середовища.

Важливість участі громадськості була визнана у багатьох документах Ради Європи. Так, Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року ухвалила Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Одним із завдань Кодексу кращих практик є слугувати актуальним та ефективним інструментом для неурядових організацій від місцевого до міжнародного рівня в їх діалозі з парламентом, урядом та органами влади.

Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) регулярно відзначає важливість участі громадськості для демократії. У резолюції №1746 (2010 р.) «Демократія в Європі: криза та перспективи» ПАРЄ закликає країни-учасниці до створення представницьких і дорадчих процесів та структур, відкритих для кожної особи, що проживає в країні. Цим уряди країн спонукають забезпечувати можливості для конструктивної участі заінтересованої громадськості у консультаційному процесі під час вироблення політики, ухвалення рішень.

В **Угоді про асоціацію** між Україною та Європейським Союзом є положення, які стосуються громадських інститутів.

Зокрема, відповідно до статті 299 Угоди про асоціацію, для підтримки діалогу, що охоплює аспекти сталого розвитку торговельних відносин між Сторонами, передбачено створення Сторонами дорадчих груп з питань сталого розвитку, що складаються з незалежних представницьких громадських організацій, в яких об'єктивно представлені організації роботодавців та працівників, неурядові організації та інші заінтересовані сторони.

Згідно зі статтею 421 Угоди про асоціацію, Сторони сприяють залученню всіх заінтересованих сторін, зокрема соціальних партнерів та громадських організацій, у контексті впровадження реформ в Україні та співробітництва між Сторонами згідно із цією Угодою.

Глава 26 Розділу 5 Угоди про асоціацію присвячена співробітництву з питань громадськості. Так, Сторони заохочують співробітництво з питань громадськості, зокрема з метою досягнення таких цілей:

- залучення громадських організацій до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторингу її виконання, а також до розвитку двосторонніх відносин Україна–ЄС;
- забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політик;
- забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо України в державах-членах ЄС, зокрема її історії та культури;

- сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації громадських організацій, у тому числі, серед іншого, лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитам і семінарам тощо;
- забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в рамках ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадськості до політичного процесу в Україні.

Статтею 469 Угоди про асоціацію передбачено, що Сторони сприяють проведенню регулярних засідань представників їхньої громадськості з метою інформування їх про виконання цієї Угоди та врахування їхнього внеску для її виконання.

5 лютого 2016 року Україна приєдналась до Декларації відкритості парламенту. Основною метою ініціативи є забезпечення прозорості роботи парламенту та залучення громадян до парламентських процесів.

Сфера застосування:

- **просування культури відкритості:** інформація про діяльність парламенту належить громадськості, за винятком встановлених законодавством обмежень;

- **забезпечення доступності інформації про діяльність парламенту:** парламент повинен прийняти курс забезпечення активної публікації інформації про діяльність парламенту;

- **полегшення доступу до інформації про діяльність парламенту:** парламент повинен забезпечувати широкий доступ до інформації для усіх громадян на недискримінаційних засадах і через різні канали поширення інформації, виклад інформації має бути зрозумілим для широкого кола громадян;

- **забезпечення доступу до інформації про роботу парламенту в електронному вигляді:** інформація має бути доступною в мережі Інтернет у відкритій та впорядкованій формі, яка дозволятиме громадянам аналізувати її та повторно використовувати за допомогою різних технологій.

З метою створення сприятливих умов для реалізації Декларації відкритості парламенту та підвищення якості українського парламентаризму розпорядженням Голови Верховної Ради України від 05 лютого 2016 р. № 47 затверджено План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту, який передбачає конкретні заходи, спрямовані на покращення доступу громадськості до інформації про роботу парламенту, його комітетів, тимчасових комісій, окремих народних депутатів, створення механізмів для участі громадськості у законотворчому процесі (участь у засіданнях комітетів, онлайн коментування текстів законопроєктів тощо).

Згідно з Рекомендаціями **CM/Rec(2018)11** Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадськості в Європі, державам-членам слід забезпечувати вчасні та відкриті громадські обговорення у сферах розробки політик та законопроєктних ініціатив, особливо у випадках, коли такі політики/законопроєкти можуть зачіпати інтереси громадськості.

Загалом законодавство України враховує мінімальні вимоги щодо участі громадськості у процесі ухвалення важливих для суспільства питань.

Стаття 38 Конституції України гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами. Важливими механізмами реалізації цього конституційного права є, серед іншого, механізми демократії участі, яка передбачає безпосередню активну участь народу, територіальних громад, громадських організацій в управлінні державними справами.

Згідно із Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», основними засадами внутрішньої політики України у сфері формування громадських інститутів є:

- утвердження громадськості як гарантії демократичного розвитку держави;
- посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади;
- забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень;
- створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади;
- проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу в ухваленні суспільно важливих рішень.

Права громадян, їхніх об'єднань безпосередньо впливати на діяльність органів влади також гарантується Законами України «Про громадські об'єднання та громадські організації», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про засади державної регуляторної політики» та ін.

Законодавство України визначає форми впливу громадян на діяльність органів влади, зокрема:

1. право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади з пропозиціями/зауваженнями (стаття 40 Конституції України, закони України «Про громадські об'єднання та громадські організації»);
2. право на інформацію, право одержання у порядку, визначеному законом, публічної інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень (закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про громадські об'єднання та громадські організації»);
3. право звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції (Закон України «Про звернення громадян»);
4. право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проєктів нормативно-правових актів, що видаються органами державної

влади, що стосуються, зокрема, важливих питань державного і суспільного життя (закони України «Про громадські об'єднання та громадські організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про засади державної регуляторної політики»);

5. згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право:

   - подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

   - бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

   - самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проєктів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які, відповідно до цього Закону, на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів ухвалюють рішення про необхідність їх перегляду;

   - одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності (Закон України «Про засади державної регуляторної політики»).

Нещодавно прийнятим Законом України «Про правотворчу діяльність» визначені учасники правотворчої діяльності, до яких статтею 4 цього Закону віднесені заінтересовані особи, зокрема: громадяни України; іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України; громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації; асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення; непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, органи професійного самоврядування, саморегулівні організації (стаття 4).

Цим Законом також визначено, що заінтересовані особи беруть участь у правотворчій діяльності відповідно до Конституції України, цього Закону, законів щодо публічних консультацій, лобізму та лобістської діяльності, а також інших законів України.

Згідно із законами України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», а також «Про правотворчу діяльність», можна виокремити такі **форми взаємодії комітетів ВРУ з громадськістю**:

1. парламентські слухання у Верховній Раді, до участі в яких запрошуються, у тому числі, представники об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, автор (ініціатор) електронної петиції, які виявили

бажання взяти в них участь і подали не пізніш як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. Комітет, який здійснює підготовку до проведення парламентських слухань, формує список запрошених осіб на парламентські слухання, порядок проведення парламентських слухань та черговість виступів їх учасників. Список запрошених осіб та порядок проведення парламентських слухань вносяться для погодження з Головою Верховної Ради України не пізніш як за три дні до їх проведення (стаття 235 Регламенту Верховної Ради України);

2. відкриті для громадськості слухання у комітетах звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб, поданих до Верховної Ради України (крім інформації з обмеженим доступом), проводяться з метою обговорення проєктів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства (стаття 29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»);

3. створення робочих груп для підготовки проєктів актів ВРУ з питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, проєктів рішень, рекомендацій, висновків комітетів, до яких можуть включатися співробітники науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, автори проєктів законодавчих актів, інші фахівці за їх згодою (стаття 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»);

4. організація «круглих столів», конференцій та інших заходів, проведення яких не суперечить законодавству України (стаття 42 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»);

5. в межах коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України, ініціювання укладення договорів на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проєктів законів, а також залучення до роботи в робочих групах фахівців на контрактній основі (стаття 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»);

6. звернення до об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проєктів законів (стаття 15 Закону України «Про комітети Верховної ради України»);

7. вивчення громадської думки, розгляд звернень громадян, об'єднань громадян, результатів всеукраїнського референдуму, будь-яких пропозицій, що свідчать про потребу в ухваленні нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, підготовка відповідних проєктів актів та внесення їх на розгляд Верховної Ради України (пункт 11 статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»);

8. публічні консультації щодо аналітичних документів (зелена книга, оцінка впливу), концепцій та проєктів нормативно-правових актів (статті 21, 27, 29, 45 Закону України «Про правотворчу діяльність»);

9. звернення (пропозиції, зауваження[7]) громадян, звіти та інша інформація, опублікована, зокрема й громадськими організаціями, на етапі правового моніторингу нормативно-правових актів (стаття 68 Закону України «Про правотворчу діяльність», стаття 3 Закону України «Про звернення громадян»).

7 Пропозиція (зауваження) — звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.