

10. Контроль як інструмент впливу: роль основних суб'єктів у підзвітності парламенту

Вступ

Контроль - поняття багатовимірне й змістовно насичене, що має різні інтерпретації залежно від контексту. У загальному розумінні його мета полягає в забезпеченні виконання управлінських рішень, ефективній реалізації поставлених завдань і запобіганні можливим помилкам.

У межах цієї аналітичної записки контроль розглядається не лише як перевірка після ухвалення рішення, а як ширший механізм впливу на парламентський процес через моніторинг, експертизу, публічність та адвокацію. Контроль розуміється широко - як здатність зовнішніх суб'єктів виявляти проблеми, публічно реагувати на них і впливати на зміст рішень. Таким чином, вплив є невід'ємною складовою контролю.

У сфері державного управління особливого значення набуває чітке визначення суб'єктів контролю, їхніх інструментів впливу та практичних обмежень. Відповідно постає питання: які суб'єкти здатні забезпечити реальний контроль за парламентом і що обмежує їхній вплив?

Метою цієї аналітичної записки є комплексне дослідження впливу на державні процеси та інститути влади з боку ключових, на нашу думку, суб'єктів, а також напрацювання обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення їхньої ролі задля утвердження дієвого, системного та ефективного контролю.

Від формального контролю до реального впливу: нова роль громадянського суспільства у парламентських процесах

Громадянське суспільство має велику роль у процесі формування політики, бере участь у реформах і фактично стає співучасником

управління. Цей вплив проявляється не лише у класичних формах - протестах чи петиціях. Він проявляється у здатності формувати рішення. Наприклад, саме громадянське суспільство в Україні відіграє ключову роль у збереженні антикорупційної інфраструктури, впливаючи на політичні рішення ще до їх прийняття.

Останні роки показали реальну природу громадянського суспільства України, не як “додатка до демократії”, а як самостійну силу. Це підтверджується міжнародними індикаторами: за даними проекту V-Dem, індекс участі громадянського суспільства в Україні у 2024 році становить 0.762, що значно вище середньосвітового рівня 0.632.



Графік 1: Динаміка індексу участі громадянського суспільства в Україні (1990-2024 рр.)

Джерело: https://www.theglobaleconomy.com/Ukraine/civil_society_participation_index/

Графік демонструє високий індекс участі громадянського суспільства в Україні.

За останніми дослідженнями, 86% українців протягом року брали участь у благодійності, а 83% системно волонтерять або донатять. Висока громадянська активність має й економічний вимір: лише за три роки українці задонатили понад 93 млрд грн. Щомісячні

збори на рівні 2,9 млрд грн фактично створили паралельну фінансову систему. Важливим є й рівень довіри: близько 80% громадян довіряють волонтерським організаціям. Це дає підстави стверджувати, що суспільство не лише підтримує державу, а й бере на себе її функції там, де вона не справляється. Водночас така активність не є прямим доказом ефективного контролю за владою: високий рівень благодійності та волонтерства - це насамперед свідчення свідомості й згуртованості суспільства, але для реального контролю за владою необхідне поєднання цієї активності з розвиненими інституційними механізмами та політичною участю.



Графік 2: Рівень залученості українців до благодійності та волонтерства впродовж 2019-2024 рр.

Джерело: <https://voxukraine.org/en/trends-in-charity-figures-forms-and-challenges-in-the-annual-study-by-zagoriy-foundation>

Графік демонструє високий рівень залученості українців до благодійності та волонтерства.

Окремо варто зазначити, що **контроль** громадянського суспільства за владою здійснюється через різноманітні інструменти політичної та громадської участі. Насамперед це **вибори** - демократичний спосіб формування та зміни персонального складу органів влади народом за допомогою голосування. Вибори є інструментом реалізації народного суверенітету, де народ як єдине джерело влади в державі делегує свою волю обраним представникам, які від імені народу здійснюють управління громадянським суспільством. Важливу роль також відіграють електронні петиції, громадські обговорення та інші механізми прямої демократії, що дають змогу формулювати суспільні запити й привертати увагу до актуальних проблем.

Попри надвисоку активність громадянського суспільства, в Україні відносно високий рівень корупції. У 2025 році Індекс сприйняття корупції становить 36 балів зі 100, що відповідає 104 місцю у світі. Індекс участі громадянського суспільства показує, що суспільство готове діяти. Індекс корупції показує, що система ще не повністю реагує. Це означає, що ключова проблема полягає не у відсутності контролю, а у його обмеженій ефективності. Держава часто формально залучає громадськість, але не передає їй реального впливу. Сама спільнота залишається фрагментованою, через що не завжди має достатню “вагу”, щоб змінювати систему в цілому.

Отже, громадянське суспільство в новій екосистемі впливу виконує не лише функцію адвокації, а й функцію суспільної верифікації державної політики.

Виникає ключове питання: яким має бути контроль, щоб він працював? Сучасне громадянське суспільство має будуватися не лише як середовище активності, а як система, що має інструменти впливу.

Контроль майбутнього - це поєднання участі, даних і впливу. Без даних контроль перетворюється на суб'єктивну думку, без участі - на формальність, а без впливу - на ілюзію.

Контроль має бути вбудований у державні процеси. Не як консультація, а як частина прийняття рішень. Не як рекомендація, а як фактор, який не можна ігнорувати.

Контроль громадських організацій

У сучасних демократичних системах громадський контроль є фундаментальним інструментом забезпечення підзвітності влади та прозорості державних процесів. Громадські організації виконують роль незалежних спостерігачів («watchdogs»), спрямовуючи діяльність на запобігання корупції, контроль процедур і врахування суспільних інтересів у законотворчості. На практиці це реалізується через низку конкретних механізмів, зокрема моніторинг парламентських комітетів, аналіз законопроектів, участь у робочих групах при Верховній Раді та проведення адвокаційних кампаній.

Наприклад, засідання антикорупційного комітету Верховної Ради регулярно аналізуються експертами «Центру протидії корупції» та «Transparency International Ukraine». Аналіз законопроектів здійснюють такі організації, як «Лабораторія законодавчих ініціатив» і «Центр політико-правових реформ», які готують експертні висновки щодо ключових реформ, зокрема у сфері судочинства та антикорупційного законодавства. Участь у робочих групах при парламентських комітетах дозволяє громадським організаціям безпосередньо впливати на зміст законодавчих змін, зокрема у сфері публічних закупівель, що сприяло розвитку системи Prozorro. Окремим напрямом є адвокаційні кампанії, як-от діяльність «Transparency International Ukraine» щодо посилення прозорості державних реєстрів та антикорупційної політики.

Правові основи участі громадських організацій у контролі за діяльністю Верховної Ради ґрунтуються на конституційних гарантіях права громадян на участь в управлінні державними справами. Їхня реалізація забезпечується, зокрема, Законом України «Про публічні закупівлі» та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», які створюють умови для громадського контролю за використанням бюджетних коштів і діяльністю парламенту. Важливим, але поки не реалізованим інструментом залишається законопроект № 2737-1 **«Про громадський контроль»**, який передбачає посилення гарантій участі громадськості у контролі державних органів.

Моніторинг діяльності парламенту умовно поділяється на дві форми. Перша - це інституційна взаємодія громадських організацій із парламентськими структурами, що включає експертні консультації, участь у робочих групах та технічну підтримку законодавчого процесу. Наприклад, ГО «Євроатлантичний курс» співпрацювала з Комітетом з питань інтеграції України до ЄС, надаючи аналітичну підтримку. «Transparency International Ukraine» залучається до роботи окремих парламентських комітетів, впливаючи на підготовку законодавчих ініціатив. Друга форма - незалежний моніторинг діяльності народних депутатів, який здійснюють, зокрема, «Центр політико-правових реформ» і «Лабораторія законодавчих ініціатив» через оцінювання законотворчої активності та публічної підзвітності парламентарів.

Практичні результати такого контролю проявляються у посиленні відкритості парламенту в 2024-2025 роках. Зокрема, було розширено доступ громадськості та медіа до роботи комітетів, запроваджено обов'язкове оприлюднення планів роботи та відеозаписів засідань, а також забезпечено участь громадських організацій у дистанційних засіданнях. Ці зміни стали результатом системного громадського тиску та адвокаційних кампаній, спрямованих на підвищення прозорості парламентської діяльності.

Водночас участь громадських організацій у законотворчому процесі не завжди є змістовною: у деяких випадках вона має формальний характер, коли експертів залучають без належного врахування їхніх пропозицій. Додаткові обмеження створює воєнний стан, який ускладнює доступ до частини інформації, необхідної для аналітичної роботи. Попри це, громадські організації зберігають здатність не лише реагувати на ухвалені рішення, а й впливати на формування порядку денного через підготовку аналітичних матеріалів і формування суспільного запиту.

Отже, для посилення ефективності громадського контролю доцільно розвивати інституційні механізми його реалізації. Зокрема, актуальним є доопрацювання законодавства про громадський контроль на основі законопроєкту № 2737-1, розширення доступу громадських організацій до роботи Верховної Ради, у тому числі через участь у парламентських слуханнях за умови колективної ініціативи, а також створення відкритого цифрового реєстру взаємодії парламенту з громадянським суспільством для фіксації та відстеження пропозицій.

Медіа та бізнес як суб'єкти контролю

Бізнес та медіа є зовнішніми центрами контролю за діяльністю парламенту. Вони діють поза формальними державними інститутами, але впливають на зміст політичних рішень ще до їх ухвалення.

Медіа

Контроль за діяльністю парламенту з боку медіа здійснюють акредитовані журналісти та незалежні редакції. Вони мають право бути присутніми на засіданнях парламентських комітетів (закони № 2849-IX «Про медіа», № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України»), що забезпечує публічність законотворчого процесу. Окрему роль відіграють журналісти-розслідувачі, які аналізують діяльність народних депутатів, перевіряють декларації та виявляють конфлікти

інтересів. Таким чином, медіа виконують функцію публічного контролю та підзвітності через розслідування, моніторинг і запити на інформацію.

Бізнес

Бізнес здійснює контроль переважно через асоціації, професійні об'єднання та інституції представництва інтересів. Європейська Бізнес Асоціація та Союз українських підприємців формують позиції щодо регуляторної політики та здійснюють експертну оцінку законопроектів. Організації роботодавців (№ 5026-VI **«Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності»** - регулює діяльність бізнес-асоціацій та організацій роботодавців.) і торгово-промислові палати (№ 671/97-ВР **«Про торгово-промислові палати в Україні»** - встановлює правовий статус торгово-промислових палат.) забезпечують системний інституційний канал взаємодії бізнесу з державою.

Спільні виклики

Фактично медіа та бізнес виконують різні функції контролю. Медіа забезпечують його через моніторинг засідань (№ 4212-IX **«Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа і журналістів та забезпечення права громадян на доступ до інформації»**), розслідування та інформаційні запити. Бізнес - через експертизу, участь у робочих групах і адвокацію. Контроль у цьому контексті проявляється не як декларація, а як дія, що змінює процес ухвалення рішень: від відкритості інформації до коригування законодавчих норм.

Практика підтверджує значення обох суб'єктів. Журналістські розслідування, зокрема роботи Михайла Ткача щодо корупційних схем, спричиняють суспільний резонанс і посилюють тиск на правоохоронні органи. Публічні дискусії навколо законопроекту

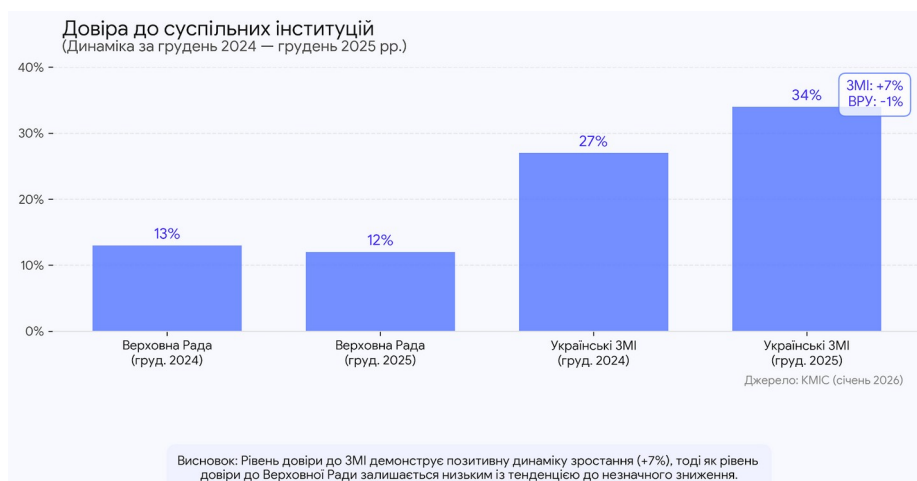
№12414 щодо НАБУ і САП у 2025 році також демонструють, що медійний і громадський тиск може впливати на політичні рішення.

Бізнес, своєю чергою, впливає на зміст регулювання. Прикладом є режим «Дія.City» (№ 1667-IX «**Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні**»), у межах якого були закріплені спеціальні податкові умови, гнучкі форми зайнятості та прогнозоване регулювання ІТ-сектору. Також під впливом бізнес-спільноти відбувалося коригування підходів до впровадження РРО для окремих категорій підприємців. У цих випадках контроль проявляється як зміна змісту регуляторних рішень.

Парламент має низький рівень довіри. Медіа - вищий. Це означає, що внутрішній контроль не працює без зовнішнього.

Результат контролю - це не процес, а наслідок: змінені законопроекти, заблоковані рішення, відтерміновані норми, підвищена публічність.

Медіа створюють тиск. Бізнес змінює зміст. Разом вони формують політику.



Графік: Довіра суспільним інституціям КМІС 13.1.2026.

Джерело: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1578&page=2>

Графік демонструє низький рівень довіри ВРУ та відносно високий рівень довіри українським ЗМІ

- Проблеми є системними:
- концентрація медіавласності
 - відсутність регулювання лобіювання
 - низька відповідальність депутатів
 - формальність парламентського контролю

GRECO прямо вказує, проблема у непрозорості взаємодії влади і приватних інтересів.

СЛАБКІ ІНСТИТУТИ → НЕПРОЗОРИЙ ВПЛИВ → ВИБІРКОВИЙ КОНТРОЛЬ

- Контроль не працює без правил. Необхідно:
- запровадити реєстр лобістів
 - зобов'язати розкривати контакти бізнесу з депутатами
 - відкрити парламентські дані у форматі для аналізу
 - створити незалежні рейтинги депутатів
 - інституціоналізувати постійний медіа-моніторинг.

Контроль має бути системним. Прозорість має бути обов'язковою. Вплив має бути підзвітним. Без цих механізмів існує ризик формальної підзвітності без реального зовнішнього контролю.

Суб'єкт	Інструмент контролю	Приклад впливу	Обмеження
Громадян и	вибори, петиції, участь, донати	суспільний тиск	слабка інституціоналізація
ГО	моніторинг, аналітика, адвокація	участь у комітетах, аналіз законопроектів	формальне залучення

Таблиця 1. Основні суб'єкти зовнішнього контролю за парламентом

Медіа	розслідування, запити, публічність	резонансні розслідування	концентрація власності
Бізнес	асоціації, експертиза, робочі групи	Дія.City, РРО	ризик приватного інтересу

Таблиця 1. Основні суб'єкти зовнішнього контролю за парламентом

Висновки:

Реальний контроль за парламентом формується через взаємодію громадян, ГО, медіа та бізнесу.

- Громадяни впливають на парламент через вибори та інші форми участі, однак цей контроль обмежується слабкою інституціоналізацією.
- Громадські організації здійснюють контроль через моніторинг і адвокацію, але часто їхня участь має формальний характер.
- Медіа забезпечують контроль через розслідування та публічність, проте їхній вплив обмежується концентрацією власності.
- Бізнес впливає на регуляторну політику через експертизу та асоціації, однак цей вплив може бути пов'язаний із приватними інтересами.

Отже, реальний контроль за парламентом здатні забезпечувати не окремі суб'єкти, а їхня взаємодія: громадяни формують суспільний запит, ГО перетворюють його на аналітику й адвокацію, медіа забезпечують публічність, а бізнес впливає на регуляторний зміст рішень.

Рекомендації:

- **Верховній Раді України** - створити відкритий реєстр взаємодії парламенту з ГО, медіа та бізнес-асоціаціями; забезпечити відкриті парламентські дані у форматі, придатному для аналізу;
- **парламентським комітетам** - закріпити обов'язкове публічне реагування на аналітичні висновки громадських організацій;
- **громадському сектору** - розвивати незалежні рейтинги діяльності депутатів на основі відкритих даних;
- **Національному агентству з питань запобігання корупції та Верховній Раді України** - посилити прозорість лобістської взаємодії та контактів із депутатами.

Список джерел

Закон № 2849-IX **«Про медіа»** - регулює діяльність медіа та гарантує їхню свободу. Має значення для контролю, оскільки забезпечує публічність інформації та створює умови для суспільного моніторингу діяльності органів влади;

№ 1861-VI **«Про Регламент Верховної Ради України»** - визначає внутрішні процедури роботи парламенту. Є ключовим для контролю, оскільки встановлює формальні механізми ухвалення рішень, відкритості засідань та парламентських процедур.

№ 5026-VI **«Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності»** - регулює діяльність бізнес-асоціацій та організацій роботодавців. Визначає їхні права на участь у формуванні державної політики та представництво інтересів у процесі ухвалення рішень.

№ 671/97-ВР **«Про торгово-промислові палати в Україні»** - встановлює правовий статус торгово-промислових палат. Має суттєве значення для контролю через їхню роль у експертній оцінці регуляторних рішень та комунікації між бізнесом і державою.



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



EEYES
EASTERN EUROPE YOUTH
EMPOWERMENT SPACE



№ 4212-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа і журналістів та забезпечення права громадян на доступ до інформації» - посилює гарантії свободи медіа та доступу до інформації, розширює можливості громадського контролю за діяльністю державних органів.

№ 1667-IX «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» - створює правові умови для розвитку цифрового сектору, сприяє цифровізації процесів і підвищенню прозорості взаємодії між державою та суспільством.