

3. Від реєстрації до закону: наскільки прозорим і зрозумілим є законодавчий процес в Україні

Відкритість парламенту є одним із ключових показників демократичного врядування та невід'ємною складовою довіри громадян до державних інституцій. У сучасних демократіях парламентська прозорість уже не обмежується виключно доступом до текстів законів, результатів голосувань чи інформації про діяльність народних депутатів. Дедалі більшого значення набуває питання того, наскільки громадяни можуть зрозуміти процес ухвалення рішень, простежити шлях законодавчої ініціативи та оцінити вплив різних суб'єктів на формування остаточного змісту закону.

Саме тому у міжнародній практиці активно розвивається концепція legislative traceability — простежуваності законодавчого процесу. Її сутність полягає у забезпеченні можливості відстежити весь цикл проходження законопроекту: від моменту його внесення до парламенту до набрання законом чинності. При цьому важливим є не лише доступ до документів, а й розуміння того, хто ухвалював рішення, які зміни вносилися до тексту документа та які фактори впливали на його остаточну редакцію.

Для України ця проблема набуває особливої актуальності в умовах цифрової трансформації державного управління, розвитку інструментів відкритого врядування та зростання громадянської активності. Молоді люди дедалі частіше беруть участь у роботі громадських організацій, молодіжних рад, адвокаційних кампаній та проектів громадянської освіти. Водночас ефективна участь у виробленні державної політики неможлива без розуміння того, як функціонує законодавчий процес та які механізми впливу доступні громадянам на різних етапах ухвалення рішень.

Тому постає логічне питання: чи достатньо сьогодні просто відкрити доступ до парламентської інформації, чи сучасний парламент має також забезпечувати її зрозумілість для громадян? Відповідь на це питання потребує аналізу не лише нормативних процедур, а й того, наскільки ефективно вони відображаються у цифровому просторі та наскільки доступними залишаються для різних категорій користувачів.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» кожен законопроект проходить визначену процедуру від моменту внесення до парламенту до набрання законом чинності. Формально цей процес є чітко врегульованим та складається з послідовності процедурних етапів.

З точки зору громадянина законодавчий процес можна розглядати як маршрут публічного рішення. Саме через сукупність процедурних дій формується

остаточний зміст майбутнього закону, який надалі впливатиме на суспільні відносини.

Таблиця 1. Основні етапи проходження законопроекту

Етап	Зміст процедури	Відповідальні суб'єкти
Реєстрація	Офіційне внесення законопроекту	Суб'єкт законодавчої ініціативи
Передача до комітету	Визначення головного комітету	Керівництво Верховної Ради
Комітетський розгляд	Підготовка висновків та рекомендацій	Профільні комітети
Включення до порядку денного	Планування парламентського розгляду	Верховна Рада України
Голосування	Розгляд у сесійній залі	Народні депутати України
Підписання	Завершення парламентської стадії	Голова Верховної Ради
Президентський розгляд	Підписання або застосування вето	Президент України
Оприлюднення	Набрання законом чинності	Уповноважені державні органи

На практиці цей шлях є значно складнішим, ніж може здаватися на перший погляд. Законопроекти можуть проходити повторні читання, повертатися на доопрацювання, отримувати значну кількість поправок або розглядатися за спеціальними процедурами. Саме тому для оцінки парламентської відкритості важливо досліджувати не лише наявність документів, а й можливість громадянина зрозуміти логіку руху законопроекту між окремими етапами.

Для оцінки того, наскільки громадянин може простежити проходження законодавчої ініціативи на практиці, було проаналізовано законопроект №0365 щодо ратифікації змін до Угоди між Україною та Європейським Союзом про участь України у програмі «Цифрова Європа» на 2021-2027 роки.

Цей законопроект є показовим з кількох причин. По-перше, він пройшов повний цикл законодавчої процедури. По-друге, всі ключові документи доступні у відкритому доступі. По-третє, його предмет регулювання безпосередньо пов'язаний із цифровою трансформацією та європейською інтеграцією України.

Аналіз картки законопроекту демонструє, що Верховна Рада України забезпечує доступ до значного обсягу інформації щодо проходження документа.

Таблиця 2. Маршрут законопроекту №0365

Етап	Інформація доступна в картці
Реєстрація	Так
Ініціатор законопроекту	Так
Передача до профільного комітету	Так
Висновок комітету	Так
Розгляд у сесійній залі	Так
Результати голосування	Так
Підписання та набрання чинності	Так
Просте пояснення етапів	Ні
Візуалізація маршруту	Ні
Пояснення значення процедурних рішень	Ні

Результати аналізу свідчать, що громадянин може отримати майже повну документальну історію проходження законопроекту. Водночас для розуміння причин окремих процедурних рішень, ролі парламентських комітетів або наслідків конкретних етапів розгляду користувачу необхідно самостійно звертатися до додаткових джерел інформації.

Таким чином, виникає певний розрив між формальною відкритістю парламентських даних та їх практичною зрозумілістю для громадян.

Аналіз окремого законопроекту дозволяє перейти від індивідуального прикладу до ширшого питання – наскільки загалом сучасна система парламентської інформації забезпечує прозорість законодавчого процесу для громадян.

Основним цифровим інструментом відстеження законопроектів в Україні є картка законопроекту на офіційному вебпорталі Верховної Ради України. Саме вона виступає центральною точкою доступу до більшості документів, пов'язаних із проходженням законодавчої ініціативи.

Таблиця 3. Які дані доступні громадянину сьогодні

Елемент інформації	Наявність
Текст законопроекту	Так
Пояснювальна записка	Так
Інформація про ініціатора	Так
Висновки комітетів	Так
Хронологія проходження	Так
Поіменні голосування	Так
Остаточний текст закону	Так
Просте пояснення етапів	Ні
Візуальна карта проходження	Ні
Аналіз змін між редакціями	Обмежено

Проведений аналіз свідчить, що головна проблема української парламентської відкритості полягає не у відсутності інформації. Навпаки, більшість документів уже перебувають у відкритому доступі та можуть бути використані громадянами, журналістами, дослідниками чи представниками громадянського суспільства.

Однак відкритість даних не завжди означає їх доступність для розуміння. Для отримання цілісної картини користувачеві часто доводиться самостійно поєднувати інформацію з різних джерел, аналізувати юридичну термінологію та встановлювати взаємозв'язки між окремими документами. У результаті навіть відкритий законодавчий процес може залишатися складним для сприйняття.

Саме тому дедалі більшого значення набуває питання не лише відкритості, а й зрозумілості парламентської інформації.

Для оцінки реальної відкритості законодавчого процесу доцільно використовувати не лише критерій доступності документів, а й ширший набір показників, які дозволяють оцінити якість взаємодії між парламентом та суспільством.

До основних індикаторів парламентської прозорості належать:

доступність законопроектної документації;
 зрозумілість процедурних статусів;
 простежуваність змін між редакціями документів;
 доступність інформації про голосування;
 наявність пояснень простою мовою;
 відкритість парламентських даних для повторного використання;
 можливість цифрового моніторингу проходження законопроектів;
 доступність парламентської інформації для різних категорій громадян.

Сукупність цих показників дозволяє оцінити не лише формальну відкритість парламенту, а й реальну можливість громадян брати участь у виробленні державної політики.

Саме через призму цих критеріїв можна проаналізувати основні бар'єри, які сьогодні ускладнюють використання парламентської інформації.

Попри суттєвий прогрес у розвитку цифрових сервісів Верховної Ради України, аналіз чинної системи відображення законодавчого процесу дозволяє виокремити низку системних проблем.

По-перше, законодавчий процес залишається перевантаженим спеціалізованою юридичною та процедурною термінологією. Формулювання на кшталт «прийнято за основу», «підготовлено до другого читання», «надано висновок головного комітету» або «закон направлено на підпис Президенту України» є зрозумілими для фахівців, але часто викликають труднощі у пересічних користувачів.

По-друге, інформація залишається фрагментованою. Для отримання повної картини необхідно працювати одночасно з кількома видами документів: картками законопроектів, стенограмами пленарних засідань, висновками комітетів, пояснювальними записками та результатами голосувань.

По-третє, майже відсутні інструменти візуалізації законодавчого процесу, які дозволяли б швидко оцінити поточний статус документа та його попередню історію.

Таблиця 4. Оцінка основних проблем прозорості

Проблема	Рівень впливу
Складна термінологія	Високий
Фрагментарність інформації	Високий
Відсутність візуалізації	Високий
Складність аналізу поправок	Середній
Відсутність пояснень щодо затримок	Середній

Перераховані проблеми впливають не лише на якість доступу до інформації, а й безпосередньо на рівень громадянської участі. Коли законодавчий процес виглядає надто складним і незрозумілим, громадяни рідше використовують можливості парламентського моніторингу та громадського контролю.

Особливо помітно ця проблема проявляється серед молоді.

Молодь є однією з ключових цільових груп сучасної політики відкритого врядування. Саме молоді громадяни найчастіше використовують цифрові інструменти взаємодії з державою, беруть участь у громадських кампаніях, роботі молодіжних рад, діяльності громадських організацій та проектах громадянської освіти.

Разом із тим результати аналізу свідчать, що навіть за умови відкритості більшості парламентських даних молоді користувачі стикаються зі значними труднощами під час інтерпретації законодавчих процедур. Відсутність зрозумілих пояснень, візуалізації руху законопроектів та доступних аналітичних інструментів суттєво знижує потенціал участі молоді у моніторингу діяльності парламенту.

У цьому контексті парламентська простежуваність набуває не лише інформаційного, а й освітнього значення. Вона створює умови для формування парламентської грамотності, розвитку навичок громадського контролю та усвідомленої участі молоді у виробленні державної політики.

Іншими словами, відкритий парламент має бути не лише джерелом інформації, а й середовищем навчання демократії.

Однак питання парламентської відкритості в Україні не можна аналізувати без урахування сучасних безпекових викликів, які суттєво вплинули на функціонування державних інституцій.

Дискусія про парламентську відкритість в Україні не може розглядатися поза контекстом повномасштабної війни. З початком широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації українські державні інституції були змушені адаптувати свою діяльність до нових безпекових умов, що неминуче вплинуло й на механізми забезпечення відкритості парламенту.

В умовах воєнного стану окремі аспекти діяльності Верховної Ради України зазнали тимчасових обмежень. Зокрема, змінився порядок висвітлення пленарних засідань, доступу до окремих матеріалів та оперативного оприлюднення інформації про парламентську діяльність. Такі рішення були зумовлені необхідністю мінімізувати ризики для національної безпеки та забезпечити безперервність функціонування законодавчого органу в умовах війни.

Водночас міжнародний досвід свідчить, що навіть за надзвичайних обставин демократичні інституції повинні забезпечувати максимально можливий рівень підзвітності суспільству. Саме тому сьогодні дедалі більшого значення набуває концепція відкладеної прозорості (*delayed transparency*), відповідно до якої інформація, що не може бути оприлюднена негайно через безпекові ризики, повинна ставати доступною після їх усунення.

У цьому контексті ключовим викликом для України є пошук ефективного балансу між відкритістю та безпекою. Йдеться не про вибір між двома взаємовиключними цінностями, а про формування механізмів, які дозволяють одночасно забезпечувати захист держави та підтримувати довіру громадян до парламентських інституцій.

Саме тому подальший розвиток парламентської прозорості має враховувати як міжнародні стандарти відкритого врядування, так і специфіку функціонування держави в умовах воєнного стану.

Проблема зрозумілості парламентської інформації не є унікальною для України. Багато демократичних держав протягом останніх десятиліть стикалися з необхідністю трансформації парламентських вебресурсів із простих електронних архівів документів у повноцінні цифрові платформи громадянської участі.

Світова практика демонструє поступовий перехід від моделі «відкритих документів» до моделі «відкритих процесів». Якщо раніше головним завданням парламентів було забезпечення доступу до текстів законопроектів та результатів голосувань, то сьогодні акцент зміщується на пояснення процедур, візуалізацію законодавчого процесу та створення інструментів для громадського моніторингу.

Показовим є досвід Європейського парламенту. Система Legislative Observatory (OEIL) дозволяє відстежувати проходження законодавчих ініціатив у режимі реального часу, а Legislative Train Schedule надає громадянам можливість бачити поточний статус законодавчих досє, їхню історію та перспективи подальшого розгляду.

У Великій Британії функціонують такі інструменти, як Bill Tracker, Hansard та Committee Publications, які забезпечують комплексний доступ до інформації про законопроекти, парламентські дебати та діяльність комітетів. При цьому значна увага приділяється використанню зрозумілої мови та поясненню процедурних етапів.

Таблиця 5. Порівняння окремих практик парламентської відкритості

Інструмент	Україна	Європейський парламент	Велика Британія
Картка законопроекту	Так	Так	Так
Візуальна хронологія	Частково	Так	Так
Пояснення процедур простою мовою	Обмежено	Так	Так
Інтерактивне відстеження етапів	Обмежено	Так	Так
Порівняння редакцій документів	Частково	Так	Так
Відкриті дані для повторного використання	Частково	Так	Так

Порівняльний аналіз свідчить, що Україна вже сформувала базову інфраструктуру парламентської відкритості, однак подальший розвиток має бути спрямований насамперед на підвищення зрозумілості законодавчого процесу та створення цифрових сервісів, орієнтованих на потреби громадян.

Проведене дослідження дозволяє сформулювати низку практичних рекомендацій, спрямованих на підвищення рівня парламентської прозорості та залучення громадян до законодавчого процесу.

Для громадянського суспільства та молодіжного сектору важливо:

використовувати картки законопроектів як інструмент громадського моніторингу;

аналізувати пояснювальні записки та висновки комітетів;

брати участь у публічних консультаціях та адвокаційних кампаніях;

використовувати відкриті парламентські дані для підготовки аналітичних матеріалів;

розвивати парламентську грамотність через освітні та просвітницькі ініціативи;

популяризувати механізми участі громадян у законотворчому процесі.

Реалізація цих рекомендацій сприятиме не лише підвищенню рівня парламентської відкритості, а й розвитку демократичної культури участі та відповідального громадянства.

Проведений аналіз свідчить, що Верховна Рада України вже сформувала базову цифрову інфраструктуру законодавчої прозорості. Громадяни мають доступ до текстів законопроектів, висновків комітетів, результатів голосувань та значної частини супровідних документів.

Водночас головним викликом залишається не відкритість інформації як така, а її зрозумілість та простежуваність. Сучасний громадянин потребує не лише доступу до документів, а й інструментів для розуміння того, як формується законодавче рішення, які інституції впливають на його зміст та хто несе відповідальність за його ухвалення.

Досвід аналізу законопроекту №0365 показав, що навіть за наявності значного обсягу відкритих даних користувачеві часто бракує пояснень щодо змісту окремих процедур та взаємозв'язків між різними етапами законодавчого процесу. Це свідчить про необхідність переходу від моделі «інформація оприлюднена» до моделі «процес зрозумілий».

Особливого значення ця проблема набуває для молоді. Саме молоді громадяни дедалі активніше використовують цифрові інструменти взаємодії з державою та прагнуть брати участь у виробленні державної політики. Відтак розвиток парламентської простежуваності може стати важливим інструментом формування парламентської грамотності та розвитку культури громадянської участі.

У практичній площині це відкриває можливості для створення інтерактивних парламентських навігаторів, цифрових сервісів моніторингу законопроектів, освітніх програм та молодіжних watchdog-ініціатив, які допомагатимуть громадянам відстежувати шлях законодавчих рішень від моменту реєстрації до набрання законом чинності.

Таким чином, простежуваність законодавчого процесу поступово стає не лише технічним елементом цифрової трансформації Верховної Ради України, а й важливою передумовою розвитку демократичного врядування, підзвітності влади та зміцнення довіри громадян до парламентських інституцій.