УДК 004.75:35.077(045)

Ірина Петрова, Дар'я Тімотіна

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ З ЕЛЕКТРОННИМИ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті на підставі аналізу офіційних веб-сайтів обласних державних адміністрацій України розкрито значення електронних звернень громадян та електронних приймалень для підтримання взаємодії між громадянами і владою та їх взаємного впливу (станом на 01.01.2015). Визначено напрями вдосконалення роботи з електронними зверненнями.

Ключові слова: електронні звернення громадян, електронна приймальня, веб-сайт.

Початок XXI ст. для українського інституту звернень громадян стає часом значних змін. Підставою для цього є впровадження новітньої форми роботи з громадянами – прийняття, опрацювання, розгляд, надання відповідей на електронні звернення, які надсилаються в органи державної влади та місцевого самоврядування через електронні приймальні.

Поява електронних приймалень, електронних пропозицій, заяв, скарг в роботі зі зверненнями громадян обумовлена інформатизацією органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованою на поліпшення умов для розвитку демократії, реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами і на вільний доступ до інформації про діяльність цих органів влади, а також забезпечення гласності та відкритості їх діяльності. На державному рівні приймається низка нормативно-правових актів, які встановлюють порядок використання інформаційних технологій в діяльності органів виконавчої влади[1]. Саме завдяки мережі Інтернет, наявності офіційного веб-сайту та електронної приймальні двосторонній зв'язок між державою та суспільством, місцевою адміністрацією та громадою має стати більш ефективним, відкритим, прозорим, а також забезпечити громадськості можливість впливати на процеси, що відбуваються у державі.

Звернення громадян протягом історії свого становлення завжди представляли собою канал комунікації, що зв'язував державу з її населенням. Якщо раніше люди могли застосувати своє конституційне право на звернення лише відправивши листа або записавшись на особистий прийом, то сьогодні влада намагається зробити цю процедуру більш зручнішою та ефективнішою як для себе, так і для населення. Визначення місця та ролі електронних звернень у взаємодії суспільства та держави, способів їх представлення в віртуальному вимірі є актуальним. Така точка зору підтверджується певним рядом причин. Перш за все, звернення, в якому би вигляді вони не існували, завжди були і будуть дзеркалом відображення поточного стану життя. По-друге, в сучасній історіографії документознавства тема дослідження практично не знайшла відображення. По-третє, привабливість, оперативність та зручність електронного способу звернення потребує свого аналізу та визначення основних форм, в яких воно подається громадянами та юридичними особами, а також виявлення проблем, які впливають на зниження якості процесу опрацювання електронних звернень.

На сьогодні можна зазначити, що нормативно-правова база організації роботи зі зверненнями громадян в їх традиційній формі (письмові та усній) сформована. Основними документами, які її складають, є: закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня1996 р. № 393/96-ВР[2]; указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» 07 лютого 2008 р. № 109/2008[3]; постанови Кабінету Міністрів України – «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14 квітня 1997 р. № 348[4], «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24 вересня 2008 р. № 858[5], «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» від 24 червня 2009 р. № 630[6]. Складною є ситуація з правовим регулюванням організації роботи з електронними зверненнями громадян. Відсутність нормативно-правових

© Ірина Петрова, Дар'я Тімотіна, 2015

актів, які б встановлювали визначення понять «електронне звернення», «електронна приймальня», вимоги до створення, оформлення електронного звернення та відповіді на нього, порядку його прийняття, опрацювання, розгляду та виконання, підкреслює неофіційність цієї форми звернень. Розроблення та прийняття відповідних положень, інструкцій або порядку роботи з електронними зверненнями є актуальним питанням, особливо в умовах спрямованості української держави на реформування влади, впровадження електронного урядування.

Зазначимо, що на початку 2013 року був створений законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», як раз стосовно електронних форм звернень, але на сьогодні він так і залишається законопроектом[7]. Парадокс полягає у тому, що не прийнявши зміни до основного закону, 25 грудня 2013 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян»[8]. Ця система включає програмно-технічні комплекси та інші технічні засоби, що забезпечують формування, надсилання, одержання звернень громадян у формі електронних документів, опрацювання і зберігання звернень, контроль за їх розглядом та систему захисту інформації. За створення умов для функціонування системи відповідає Державне агентство з питань електронного урядування України. Для роботи з Державною системою електронних звернень побудовано єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування (http://z.gov.ua), що знаходиться у вільному доступі для громадян України та осіб, які законно перебувають на території країни. Завдяки цьому веб-ресурсу зазначені особи можуть подавати до органів державної влади та місцевого самоврядування звернення в електронній формі, а також слідкувати за станом їх виконання. Цей крок є достатньо позитивним і правильним, як для населення, так і для країни в цілому, бо він розширює перелік способів реалізації права на звернення.

Звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування через Державну систему електронних звернень здійснюється за етапами. По-перше, заявнику необхідно зареєструватись. Для цього пропонуються два способи: з використанням електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП) та без нього. Якщо обрано перший спосіб, то звернення стає обов'язковим для розгляду та виконання, а отже, є повноправним з традиційним аналогом. Після реєстрації заявник потрапляє до особистого кабінету, де він може формувати, зберігати, відправляти електронні звернення та інформаційні запити, а також слідкувати за станом їх розгляду. Структурно електронне звернення складається з двох частин. В першій частині надається інформація про звернення (вказується область, район, населений пункт, установа, вид звернення, додаткові матеріали з можливістю прикріплення їх до звернення), а в другій частині фіксується суть звернення. Статус відправленого звернення, наприклад, «надіслано» або «зареєстровано», можна з'ясувати в посиланні «Мої звернення/запити».

Поняття «електронне звернення громадян» можна охарактеризувати, як звернення заявника, яке надійшло на адресу електронної пошти організації або розміщене на офіційному веб-сайті організації в глобальній комп'ютерній мережі Інтернет.

Новою формою діалогу держави з її населенням є електронна приймальня, яка у віртуальному режимі, виконує стандартний набір функцій, притаманний роботі з письмовими або усними зверненнями громадян, зокрема: прийняття звернень; консультація громадськості; надання доступу до важливої інформації; аналіз звернень, виявлення важливих та гострих суспільних питань, що впливають на життєдіяльність громади та потребують негайного, позитивного вирішення.

Електронна приймальня може містити такі структурні елементи[9]:

– довідкову інформацію, тобто відображати зміст традиційної роботи зі зверненнями – це графік роботи особистого прийому, список необхідних документів та поштову адресу місцезнаходження тієї чи іншої організації;

– правила створення, заповнення звернення в електронній формі, зразки документів;

– перелік гіперпосилань на основні нормативно-правові акти, які відносяться до конкретної галузі;

– власне форму звернення, яка складається з постійної інформації та пустих рядків для вводу даних про заявника і безпосередньо тексту звернення.

Отже, зосередимо увагу на тому, як представлена електронна форма роботи зі зверненнями громадян на веб-сайтах обласних державних адміністрацій України (далі – ОДА).

Зазначимо, що сторінка, яка містить електронну форму звернення або електронну приймальню є поняттями тотожними для сучасних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Відсутність електронних форм звернень або наявність лише поштової скриньки, призначеної для надсилання запитів, є характерною для офіційних сайтів Вінницької, Дніпропетровської, Закарпатської, Івано-Франківської, Київської, Одеської, Полтавської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернігівської ОДА. Увага громадянина зосереджується тільки на розділах, які мають назву «Звернення громадян» або «Прийом громадян». Ці розділи містять таку інформацію: нормативна база організації роботи зі зверненнями; аналітичні та статистичні довідки; порядок звернення громадян до ОДА; порядок прийому громадян; графіки особистого прийому громадян, виїзних прийомів, спільних прийомів, «гарячих ліній»; зразки документів та інших матеріалів, необхідних для реалізації права на звернення; зразок написання звернення; актуальні питання; положення про відділ роботи зі зверненнями громадян тощо.

Форми електронних звернень представлені на сайтах Волинської, Донецької, Житомирської, Запорізької, Кіровоградської, Львівської, Миколаївської, Рівненської та Чернівецької ОДА. Вона майже однакова для всіх вказаних ОДА, зазвичай спрощена та складається з 3-5 пунктів.

У розділі про електронні звернення анонсується інформація, яка в узагальненому варіанті представлена наступним чином: «Ваш лист в електронній формі не є офіційним зверненням, він не підпадає під дію норм Закону України «Про звернення громадян», зокрема щодо відповідної реєстрації та надання відповіді протягом 30 діб. Інформація, яку Ви надішлете в електронному вигляді, може бути взята до відома представниками влади. Якщо Ви хочете отримати офіційну відповідь, інформацію або порушуєте питання особистого характеру, що потребує розгляду, Ваше звернення має бути оформлене у порядку, визначеному ст. 5 Закону України «Про звернення громадян». Тому радимо звернутися з офіційним письмовим зверненням за Вашим підписом та адресою проживання або записатися на особистий прийом»[10]. Ця інформація формує у заявника чітке уявлення статусу звернення та ймовірності затримки вирішення питання, означеного в цьому зверненні. Саме це, на нашу думку, є найбільш проблемним і водночас парадоксальним питанням. Отже, відповідно до нормативно-правових актів, які встановлюють порядок використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, електронна форма взаємодії між громадою та владою та їх взаємного впливу повинна використовуватись, але статус електронних звернень, електронних приймалень, їх структури, вимоги до побудови не мають правового регулювання. Структура електронного звернення, яка пропонується Державною системою електронних звернень, на жаль, на сьогодні не вирішує проблему. Нагальним питанням є внесення змін в першу чергу в Закон України «Про звернення громадян» про надання електронному зверненню офіційного статусу.

На веб-сайті Львівської ОДА в меню «Адміністрація», обираючи посилання «Звернення громадян», ми отримуємо інформативну сторінку відповідної тематики з гіперпосиланнями на графіки роботи зі зверненнями, нормативно-правову базу, «Запитання та відповіді», де роз'яснюються найбільш актуальні питання, що порушують громадяни у зверненнях. Окрім цього, на сторінці ми можемо знайти і посилання «Електронні звернення громадян», що містить форму звернення. Форма дуже проста і складається лише з 4 пунктів: прізвище, ім'я, по-батькові заявника; адреса електронної скриньки; текст звернення та код. Нижче форми, лаконічно прописані певні правила щодо написання заяви чи скарги: обов'язкова стисліть, інформативність та надання лише конкретних фактів по суті питання. Звернення не приймається до розгляду, якщо містить нецензурну лексику або образи, порушене у зверненні питання не належить до компетенції органів виконавчої влади, текст написано з використанням латиниці.

Посилання «Інтернет-приймальня» та «Звернення громадян» існують окремо один від одного на сайті Волинської ОДА. В останньому ми можемо отримати загальну інформацію про нормативну базу, зразки документів та вимоги до звернень, прийом громадян, «телефон довіри». Електронна приймальня включає у себе форму заповнення, яка містить такі пункти: прізвище, ім'я, по-батькові громадянина, адреса електронної скриньки, телефон, тема, текст звернення. У формі встановлена можливість отримання копії звернення на власний e-mail, а також у довідковій інформації рекомендується продублювати це електронне звернення у письмовій формі або звернутись особисто. Важливо зазначити, що дана електронна приймальня призначена не тільки для звернень, а і для інформаційних запитів на отримання публічних відомостей. Треба сказати, що такий же (навіть ідентичній) підхід до електронних звернень можна побачити на офіційному сайті Запорізької ОДА.

На веб-сайті Чернівецької ОДА є розділ «Звернення громадян»,який містить графіки та порядок особистого прийому громадян, нормативну базу, інформаційні повідомлення (аналітичні довідки), відомості про відділ роботи зі зверненнями громадян та доступ до публічної інформації, номери телефонів «гарячої лінії». Написати електронне звернення можливо через використання кнопки «Відправити на e-mail». Обираючи її, відкривається форма, де необхідно вказати прізвище, ім'я, по-батькові заявника, свій e-mail, e-mail одержувача, тему та ввести текст звернення. Недоліком розділу є відсутність інформації про законодавчу невизначеність електронних звернень. Така ж ситуація спостерігається і на веб-сайті Житомирської ОДА. Без інформативної, роз'яснювальної частини, надається список гіперпосилань на нормативні документи і графіки роботи відповідного відділу, а також дуже коротка форма електронного звернення, що складається з 3 пунктів: прізвище, ім'я, побатькові заявника, контактні дані та текст звернення.

Електронну приймальню Рівненської ОДА можна знайти як в розділі «Звернення громадян», так і в окремому посиланні. Окрім стандартної інформації, що характеризує роботу зі зверненнями громадян, на веб-сайті представлена форма електронного повідомлення. Позитивним є те, що присутнє вступне слово, яке попереджує про сучасний юридичний статус електронного звернення.

На веб-сайті Миколаївської та Донецької ОДА розділ, що надає послугу електронного звернення, має назву «Зворотній зв'язок». Електронна форма на веб-сайті Миколаївської ОДА містить 7 пунктів: тема звернення, ім'я відправника, e-mail відправника, номер контактного телефону, населений пункт, текст повідомлення та код. Веб-сайт Донецької ОДА надає можливість написати «лист губернатору». Форма самого звернення об'ємна. По-перше, обирається тип заявника: фізична особа, юридична особа, об'єднання громадян та орган місцевого самоврядування. Кожному типу пропонується окрема форма звернення, яка розподілена на три частини: персональна інформація; контактні дані; додаткові дані.

В першій частині зазначається прізвище, ім'я та по-батькові заявника. На відміну від форм попередніх ОДА, необхідно вказати стать і рік народження громадянина. В другій частині прописується адреса, електронна пошта та номер телефону заявника. В частині під заголовком «Додаткові дані» відмічається категорія, соціальний статус, тема та тип звернення, а також вводиться текст звернення та захисний код. Ці пункти представлені у вигляді списків, які сформовані за вимогами Класифікатору звернень[11]. Окрім цього, наприкінці форми розміщено квадратний елемент керування «прапорець», що вимагає підтвердження заявника його згоди на обробку персональних даних. Дуже корисним для користувачів є наявність прикладів, що містяться під кожним пунктом.

Електронна приймальня Кіровоградської ОДА представлена трьома сторінками: «Звернення до керівництва Кіровоградська ОДА»; «Запитання щодо проходження державної служби»; «Спілкування студентської молоді з керівництвом обласної державної адміністрації». На кожній сторінці необхідно вказати ім'я заявника, адресу електронної пошти, ввести текст повідомлення та захисний код. Гіперпосилання «Інтернет-приймальня» та «Звернення громадян» існують окремо. В останньому посиланні наявним є стандартний список інформаційних послуг для користувачів.

Отже, процеси, що забезпечують створення та оформлення електронних звернень, організацію роботи з ними потребують уніфікації та стандартизації. Єдині норми та правила в цьому напрямі діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є запорукою оперативного та якісного вирішення питань, поставлених в електронних зверненнях, активної участі громадян в управлінні державою, постійного дотримування владою принципів відкритості та прозорості.

Важливість розроблення єдиного механізму в роботі з електронними зверненнями обумовлена тим, що сприяє вдосконаленню інформаційної сфери держави, сприяє взаємодії та взаємному впливу між громадянами і владою, а це є однією з ознак інформаційного суспільства, суспільства демократичного, до чого так прагне та заслуговує незалежна Україна.

На нашу думку, першочерговими завданнями з вдосконалення роботи з електронними зверненнями є:

– встановити на законодавчому рівні поняття «електронні звернення громадян» та «електронна приймальня»;

– розробити та впровадити нормативно-правові та методичні документи, які регламентуватимуть процес подання звернень on-line та відправлення відповідей на них, враховуючи відсутність електронних цифрових підписів у громадян; конкретизуватимуть вимоги до оформлення електронних звернень, мови звернень і відповідей

на них, звернень, які не підлягають розгляду та інше. Форма електронного звернення не повинна обмежуватись такими пунктами, як прізвище, ім'я, по-батькові заявника, теми порушеного питання та його короткого змісту. Збільшення пунктів, наприклад, в яких вказується адреса заявника, паспортні дані, ідентифікаційний код, спеціальні ідентифікатори (графічні зображення, що відображають запропоновані для вводу код), є необхідним захистом від «забивання» веб-сайту спамом. Проте, форма звернення повинна бути уніфікованою. На наш погляд, варіант електронного звернення, запропонований Державною системою електронних звернень, може стати формуляром, але тільки після внесення змін в Закон України «Про звернення громадян» про статус електронного звернення;

– наявність на кожному веб-сайті органів державної влади та місцевого самоврядування електронної приймальні, відвідування якої надає інформацію про організацію роботи зі зверненнями громадян, зокрема електронними, графіки роботи, контактні дані, адреси електронної пошти державних службовців, список гіперпосилань на нормативну базу, аналітичні довідки про результати роботи зі зверненням громадян тощо;

– вдосконалити взаємодію Державної системи електронних звернень з офіційними веб-сайтами органів державної влади та місцевого самоврядування;

– підвищити рівень інформаційної культури співробітників органів державної влади та місцевого самоврядування, які працюють з електронними зверненнями громадян.

[1] Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 01 серпня 2002 р. № 683/2002. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/683/2002. – Назва з екрана; Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 31 липня 2000 р. № 928/2000. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928/2000. – Назва з екрана; Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 січня 2002 р. № 3/2002. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF. – Назва з екрана; Про затвердження Порядку функціонування **веб-сайтів** органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. № 327/225. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1022-02. – Назва з екрана; Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF. – Назва з екрана.

[2] Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

[3] Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 07 лютого 2008 р. № 109/2008. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/109/2008. – Назва з екрана.

[4] Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 85–99.

[5] Про затвердження Класифікатора звернень громадян [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF. – Назва з екрана.

[6] Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF. – Назва з екрана.

[7] Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (стосовно деяких питань організації роботи) від 18 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=46711. – Назва з екрана.

[8] Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 958. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/958-2013-%D0%BF. – Назва з екрана.

[9] *Храмцовская Н. А.* Интернет-приемная: как прорубить окно в интернет, чтобы из него не сквозило / Н. А. Храмцовская // Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2007. – № 4. – С. 70–79.

[10] Житомирська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oda.zt.gov.ua/internet-prijmalnya.html. – Назва з екрана; Львівська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://loda.gov.ua/electronni_zvernenja_gromadan. – Назва з екрана; Рівненська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rv.gov.ua/public/prm.php. – Назва з екрана.

[11] Донецька обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://donoda.gov.ua/?lang=ru&sec=05.10&iface=Public&cmd=main&args=. – Назва з екрана.

В статье на основе анализа официальных веб-сайтов областных государственных администраций Украины раскрыто значение электронных обращений граждан и электронных приёмных для поддержания взаимодействия между гражданами и властью, а также их взаимного влияния (по состоянию на 01.01.2015). Определены направления усовершенствования работы с электронными обращениями.
Ключевые слова: электронные обращения граждан, электронная приёмная, веб-сайт.

In the article on the basis of analysis of official web sites of regional state administrations of Ukraine, is highlighted the value of citizens' electronic inquiries and electronic consulting exposed for maintenance of co-operation between citizens and authorities and they cross-coupling (as on january 01st, 2015). The author defines the directions of improvement of work with electronic inquiries.
Key words: citizens' electronic inquiries, electronic consulting, web site.