



Крупник Андрій Семенович,

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, директор Одеського суспільного інституту соціальних технологій, к.політ.н., доцент

Калашнікова Олександра Євгеніївна

аналітик ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ТЕЛЕФОННИХ «ГАРЯЧИХ ЛІНІЙ» ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ



Постановка проблеми, її зв'язок із важливими науковими та практичними задачами. Оперативне реагування на потреби кожної конкретної людини, вирішення порушених нею питань є необхідною передумовою для налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади і громадянами. Адже ця взаємодія формує важливу складову довіри людини до держави та її владного апарату загалом.

Особливої актуальності ця тема набуває в умовах європейської інтеграції України, тим паче, що право на належне врядування розглядається багатьма європейськими інституціями як одне з базових прав, які мають неодмінно забезпечуватись державою. В цих умовах проблема забезпечення своєчасного та повного реагування з боку владних інституцій на звернення громадян, які надходять на їх адресу, дедалі актуалізується.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги можуть надходити від громадян до органів державної влади відповідно до їх функціональних обов'язків не тільки у письмовій, а й в усній формі. Одним із засобів усного звернення до Кабінету Міністрів України (КМУ) та центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) є телефонні «гарячі лінії» (ТГЛ), популярність яких (як свідчить зростаюча кількість таких звернень) дедалі збільшується [1]. І це не випадково: звертаючись на ТГЛ, суб'єкт звернення сподівається більш оперативно «достукатись» із власною проблемою чи пропозицією до певного органу влади та пришвидшити її вирішення.

Діяльність ТГЛ напряму пов'язана із реалізацією закріпленого у ст. 40 Конституції України права кожної людини направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. Причому це право надано не лише тільки громадянам України, а й усім, хто законно перебуває на її території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, де започатковано розв'язання проблеми. Про результати роботи ТГЛ органів влади, про кількість і тематику звернень свідчать дані статистики, яка ведеться Державною установою «Урядовий контактний центр» (далі – УКЦ) і ЦОВВ. Але питання ефективності функціонування цих ТГЛ залишаються малодослідженими. Не приділяли цьому раніше предметної уваги й інститути громадянського суспільства.

Актуальність вивчення згаданих питань зумовлена також тим, що тільки на Урядову ТГЛ щотижня звертаються тисячі осіб зі скаргами, заявами та пропозиціями. Але сьогодні інформація від КМУ та ЦОВВ про реагування на ці звернення і про стан вирішення порушених проблем відсутня. Крім цього, викликає чимало нарікань нечіткість інформації про номери телефонів та

СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

режим роботи ТГЛ, яку потенційні заявники отримують через офіційні сайти КМУ, ЦОВВ, сайти обласних державних адміністрацій (ОДА), Київської міської державної адміністрації (МДА), сайт УКЦ і через газету «Урядовий кур'єр». Чимало скарг від заявників поступає і на неякісну організацію роботи операторів ТГЛ.

Викладення основного тексту. Першу в Україні спробу провести комплексну оцінку роботи ТГЛ ЦОВВ саме з позицій споживачів зробила у 2012–2013 роках коаліція громадських організацій на чолі з недержавними аналітичними центрами – Одеським суспільним інститутом соціальних технологій та Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація сприяння самоорганізації населення» за участі групи регіональних організацій: ГО «Громадська ініціатива Луганщини», ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва», Київського відділення ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» та ГО Інформаційно-правовий центр «Наше право» (м. Львів) за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» [2]. Другий аналогічний громадський моніторинг було проведено цією ж коаліцією у 2014–2015 рр.

Мета та завдання дослідження. У фокусі моніторингу – технологія функціонування ТГЛ КМУ та ЦОВВ, якість їхньої діяльності, зокрема, оперативність та адекватність реагування органів влади на звернення, отримані через «гарячі лінії». Громадський моніторинг роботи ТГЛ ЦОВВ проведено з метою виявлення в їх діяльності «вузьких місць», що створюють передумови для зниження ефективності реагування КМУ і ЦОВВ на звернення зацікавлених осіб через ТГЛ та запропонувати шляхи удосконалення цієї роботи.

Для досягнення цієї мети в ході громадського моніторингу були вирішені такі завдання:

- проаналізовано нормативну базу роботи ТГЛ КМУ та ЦОВВ;
- перевірено якість роботи обраних найбільш затребуваних ТГЛ КМУ та ЦОВВ, а також оперативність та адекватність реагування органів влади на звернення, які їм надходять через ці «гарячі лінії», зокрема на звернення внутрішньо переміщених осіб (ВПО) із Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим (АРК);
- здійснено рейтингування обраних ТГЛ КМУ і ЦОВВ за підсумками перевірки оперативності та адекватності їхнього реагування на звернення, що надходять через ТГЛ;
- визначено ступінь інформування про роботу ТГЛ КМУ та ЦОВВ на сайтах цих органів і УКЦ, а також на сайтах ОДА, Київської МДА та в газеті «Урядовий кур'єр»;
- визначено рівень врахування КМУ, ЦОВВ та УКЦ рекомендацій, наданих коаліцією НДО за підсумками першого подібного громадського моніторингу 2012–2013 років;
- надано рекомендації вказаним органам щодо покращення якості та результативності роботи їх ТГЛ за підсумками громадського моніторингу 2014–2015 років.

При здійсненні громадського моніторингу роботи ТГЛ виконавці проекту керувались передусім, статтями 34, 38 та 50 Конституції України, які закріплюють право кожного громадянина України вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб, брати участь в управлінні державними справами, право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення цієї інформації.

Ініціатива та реалізація проекту базувались також на нормах Законів України «Про громадські об'єднання», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», постанов КМУ від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», від 12.08.2009 № 898 «Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи «Урядовий контактний центр», від 18.01.2012 № 21 «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр АРК, областей, м. Києва і м. Севастополя», іншими актами, що діють у досліджуваній сфері.

При проведенні моніторингу використовувались такі методи, як: аналіз нормативно-правових актів, які регламентують роботу КМУ, ЦОВВ та УКЦ, їх ТГЛ; направлення запитів (зокрема повторних) на публічну інформацію до керівників вказаних органів; аналіз публікацій, розміщених на офіційних сайтах КМУ, ЦОВВ, УКЦ, ОДА, Київської МДА та в газеті «Урядовий кур'єр» щодо роботи ТГЛ КМУ та ЦОВВ; проведення «польового» дослідження шляхом здійснення контрольних звернень на Урядову ТГЛ та відібрані ТГЛ ЦОВВ з реальними запитаннями, які стосуються проблем як загальнодержавного, так і місцевого рівнів, зокрема, проблем ВПО із Донецької, Луганської областей та АРК.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», систему ЦОВВ складають міністерства та інші ЦОВВ. Станом на момент завершення дослідження (30.04.2015) згідно Постанови КМУ від 10.09.2014 № 422 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [3] в Україні існувало 63 ЦОВВ, зокрема: 17 міністерств, 21 державна служба, 11 державних агентств, 6 державних інспекцій, 6 ЦОВВ із спеціальним статусом, 2 інших ЦОВВ [4].

Серед нормативних актів, які сьогодні напряду регламентують питання створення та поточну діяльність ТГЛ ЦОБВ, слід передусім згадати Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Голова держави цим Указом зобов'язав КМУ, міністерства, інші ЦОБВ, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування вжити невідкладних заходів щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на звернення та особистий прийом, обов'язкове одержання обґрунтованої відповіді, упорядкування роботи зі зверненнями, зокрема, шляхом «забезпечення створення та функціонування «гарячих ліній» і «телефонів довіри», проведення широкої роз'яснювальної роботи з питань реалізації громадянами права на звернення.

Значна увага в указі приділена також питанням публічного висвітлення стану роботи зі зверненнями громадян. Так, КМУ було доручено систематично проводити за єдиною методикою перевірку стану організації роботи зі зверненнями громадян та висвітлювати в ЗМІ результати цієї роботи, забезпечувати систематичне висвітлення органами виконавчої влади через ЗМІ та розміщення на офіційних веб-сайтах відповідних органів узагальнених матеріалів щодо організації роботи зі зверненнями громадян, вжити додаткових заходів, спрямованих на поліпшення інформованості населення про стан роботи зі зверненнями, зокрема, про діяльність ТГЛ.

Формуванню системного підходу до забезпечення оперативного реагування органів виконавчої влади на звернення громадян, підприємств, установ та організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, органів місцевого самоврядування та їх взаємодії під час розгляду таких звернень сприяло утворення за розпорядженням КМУ від 27.05.2009 № 579-р Державної установи «Соціальний контактний центр». Щоправда, така структура спочатку була створена виключно для розгляду звернень до Мінпраці. Але вже через декілька місяців КМУ своєю новою постановою від 12.08.2009 № 898 затвердив Порядок взаємодії органів виконавчої влади та державної установи «Соціальний контактний центр». Потім розпорядженням КМУ від 19.07.2010 № 1456-р ця державна установа була передана до сфери управління Секретаріату КМУ, а у липні 2010 р. розпорядженням КМУ від 28.07.2010 № 1552-р вона була перейменована в «Урядовий контактний центр».

В контексті цього дослідження на особливу увагу заслуговує Порядок взаємодії органів виконавчої влади та УКЦ при забезпеченні оперативного реагування на звернення, що надходять на Урядову ТГЛ (далі – Порядок), затверджений постановою КМУ від 12.08.2009 № 898. Фактично цей документ став першим в Україні актом, завдяки якому почала формуватись цілісна система взаємодії органів виконавчої влади і державної установи УКЦ щодо розв'язання проблем, з якими зацікавлені суб'єкти звертаються на Урядову ТГЛ.

Згідно із п. 10 Порядку, органи виконавчої влади забезпечують об'єктивний і вчасний розгляд звернень, перевіряють викладені в них факти, приймають у разі потреби відповідні рішення. Якщо звернення не містить достатніх даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення, орган виконавчої влади має вжити заходів для отримання додаткової інформації. Про результати розгляду звернень органи виконавчої влади повідомляють заявників у встановленому порядку.

УКЦ на основі аналізу звернень виявляє найбільш актуальні питання, що потребують надання роз'яснення, та передає їх органам виконавчої влади відповідно до їх компетенції для підготовки відповідних матеріалів. Органи виконавчої влади протягом п'яти робочих днів готують роз'яснення та передають їх УКЦ в електронному та друкованому вигляді. У разі надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру УКЦ у співпраці з органами виконавчої влади визначає механізм оперативного реагування на звернення.

Загалом слід зазначити, що Порядок взаємодії органів виконавчої влади та УКЦ при забезпеченні оперативного реагування на звернення, що надходять на Урядову ТГЛ, містить досить прості та загалом зрозумілі механізми співпраці між УКЦ та ЦОБВ у процесі вирішення ними питань, що надходять на Урядову ТГЛ. Тим не менш, досі залишаються не вирішеними проблеми, на які звертали увагу громадські експерти при проведенні попереднього дослідження два роки тому і які потребують свого нормативного врегулювання. Зокрема:

1. Поки що не внесені зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо зменшення терміну розгляду звернень, які надходять на Урядову ТГЛ, у порівнянні із термінами, встановленими для письмових звернень.

2. Нечітко визначено перелік надзвичайних ситуацій техногенного та природничого характеру, у разі настання яких УКЦ у співпраці з органами виконавчої влади має визначити механізми оперативного реагування на звернення. Мінімальний перелік таких підстав потребує нормативного закріплення, так само, як і строки для оперативного реагування на такі ситуації.

3. Пункт 4 Порядку передбачає, що на кожне звернення в УКЦ заводиться електронна реєстраційна картка, в якій, зокрема, викладається суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, прохання чи вимоги. Але цей перелік видів звернень дещо відрізняється від передбаченого Законом України «Про звернення громадян», який до звернень відносить пропозиції, зауваження, заяви, клопотання та скарги, тому потребує узгодження в цій частині.

Формування цілісної Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади було продовжено розпорядженням КМУ від 09.06.2011 № 589-р, яким затверджено Концепцію створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади (далі – Концепцію). Пунктом 3 цього розпорядження міністерствам, іншим ЦОБВ доручено вжити заходів щодо удосконалення роботи своїх ТГЛ, довідкових телефонних служб та забезпечити їх взаємодію з УКЦ.

Протягом терміну реалізації Концепції до 2013 року переважна частина її положень була виконана, щоправда не завжди із дотримання встановлених часових меж, а окремі її положення досі не виконано. Так, за інформацією на сайті УКЦ [5], станом на момент завершення цього дослідження були створені та функціонували 20 регіональних контактних центрів. При цьому досі не функціонують регіональні контактні центри у Вінницькій, Тернопільській, Харківській, Чернівецькій та Чернігівській областях.

Серед реалізованих завдань Концепції заслуговує на увагу прийняття Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади, а також Типове положення про республіканський в АРК, обласний, міський у м. Києві та м. Севастополі контактний центр, які були затверджені постановою КМУ від 18.01.2012 № 21. Національна система складається з державної установи «Урядовий контактний центр», контактних центрів АРК, областей, м. Києва і м. Севастополя, ТГЛ, а також довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, об'єднаних на базі УКЦ.

Важливим для забезпечення ефективного функціонування Національної системи слід визнати започаткування використання єдиної автоматизованої інформаційної бази звернень, створеної за принципом «єдиного вікна» з використанням програмно-апаратного комплексу.

АТО на Сході України, окупація АРК та масова міграція населення, яка обумовила виникнення у ВПО великої кількості проблем практичного характеру, істотно вплинули на роботу системи ТГЛ УКЦ та ЦОБВ. Реакцією на це стало розпорядження КМУ від 11.06.2014 № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції». І хоча цим документом були врегульовані питання соціального забезпечення ВПО, залишаються неврегульованими питання оперативного розгляду звернень за скороченою процедурою в умовах масової внутрішньої міграції населення України внаслідок проведення АТО та окупації АРК.

За два останні роки спостерігається тенденція щодо розширення сфери діяльності та відповідальності УКЦ. Якщо раніше його функції переважно обмежувались прийомом звернень і передачею їх на виконання певним органам виконавчої влади, а також контролем за реагування цими органами, то тепер значну роль в роботі УКЦ відіграють функції з надання консультацій та інформування суб'єктів звернень з конкретних питань. Впорядковано і режим роботи Урядової ТГЛ: якщо раніше вона працювала лише у певні години та й не щодня [6], то зараз вона працює цілодобово. Крім того, у цілодобовому режимі за вищевказаними номерами телефонів можна додзвонитись на три спеціалізовані «гарячі лінії»: з питань інформування ВПО; з питань корупційних діянь в центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах; «Діалог з малим бізнесом» – для оперативного розгляду скарг на протиправні дії посадових осіб органів виконавчої влади. Водночас за два роки, що минули з проведення першого подібного дослідження, у правовому полі діяльності УКЦ суттєвих змін не відбулось. Як і раніше, питання, пов'язані із функціонуванням Урядової ТГЛ та ТГЛ ЦОБВ, не регламентовані на законодавчому рівні.

В ході дослідження громадські експерти проаналізували інформацію про наявність власних «гарячих ліній» у кожного із ЦОБВ [7], їх назву та режим роботи. Для цього станом на 30 квітня 2015 року були зіставлені дані про такі «гарячі лінії», які містяться в окремому розділі на сайті Урядового контактного центру [8], а також на сайтах кожного із ЦОБВ. У порівнянні із моніторингом дворічної давнини спостерігається суттєве збільшення кількості ТГЛ ЦОБВ. Цілком очевидно, що основний приріст відбувся за рахунок появи спеціалізованих «гарячих ліній», які спрямовані на вирішення проблем ВПО та учасників АТО.

За підсумками зіставлення даних про ТГЛ, отриманих із сайту УКЦ та сайтів ЦОБВ, можна говорити про такі «типові» розбіжності в інформації щодо ТГЛ: різна кількість ТГЛ у ЦОБВ; різні назви; різні номери ТГЛ, які наводяться на цих сайтах; різний час роботи ТГЛ, що вказано на сайтах УКЦ та відповідного ЦОБВ; відсутність на сайтах багатьох ЦОБВ інформації про графік роботи їх ТГЛ. Якщо у першому дослідженні повний чи майже повний збіг інформації спостерігався за даними про роботу

9 ТГЛ ЦОВВ, то тепер таких «гарячих ліній» виявилось трохи більше – 10, що ніяк не можна вважати задовільним.

Враховуючи, що особам, які звертаються на телефони із київськими номерами, необхідно платити за дзвінки по тарифах міжміського зв'язку чи тарифах операторів мобільного зв'язку, це обмежує можливість прямого звернення на ТГЛ більшості ЦОВВ.

Окрім аналізу матеріалів щодо роботи ТГЛ, розміщених на офіційних сайтах КМУ та ЦОВВ, моніторинговою групою було досліджено рівень інформування населення про діяльність таких «гарячих ліній» в газеті «Урядовий кур'єр», на її офіційному сайті, а також на сайтах ОДА та Київської МДА. Моніторинг сайтів ОДА та Київської МДА показав, що рівень інформування населення про роботу ТГЛ КМУ і ТГЛ ЦОВВ на цих сайтах, як і два роки тому, є незадовільним.

На сайті урядового видання всі матеріали публікуються в окремому розділі «Пряма телефонна лінія КМУ». Але якщо висвітлення роботи Урядової ТГЛ в урядовій газеті є достатньо повним та має системний характер [9], то оприлюдненню результатів роботи ТГЛ окремих ЦОВВ це видання майже не приділяє уваги. Згадки про такі «гарячі лінії» зустрічаються тут вкрай рідко і не мають системний характер. Немає на сайті газети «Урядовий кур'єр» і переліку номерів телефонів «гарячих ліній» ЦОВВ. До того ж інформація на сайті УКЦ нерідко оновлюється із запізненням.

Кількість дзвінків, які надходять УКЦ, зростає. Так, за 2010 рік на «гарячу лінію» УКЦ надійшло 275 126 звернень, за 2011 рік – 307 927, за 2012 рік – 459 358, за 2013 – 607 584, за 2014 – 1 048 743 [10]. Необхідно також відзначити значне зростання кількості звернень на ТГЛ багатьох ЦОВВ. Це можна пояснити значним збільшенням загальної кількості ТГЛ в окремих ЦОВВ, особливо щодо ТГЛ тих ЦОВВ, діяльність яких так чи інакше пов'язана із проблемами ВПО, військовими подіями на Сході України. Це може бути пов'язано також із впорядкуванням системи обліку звернень всередині самих ЦОВВ.

Також слід зазначити, що за дворічний період, що минув, приблизно у 20 % ЦОВВ з'явилися нові внутрішні акти, які регламентують різні аспекти організації роботи їх власних ТГЛ, що відповідає рекомендаціям попереднього громадського моніторингу. Зокрема, у наказі Міністерства охорони здоров'я України від 10.04.2013 № 292 «Про модернізацію роботи системи ТГЛ МОЗ України» становить інтерес додаток, який закріплює Форму реєстраційної електронної картки звернення громадян, яка може бути запозичена іншими ЦОВВ.

Важливим етапом проведення громадського моніторингу роботи ТГЛ ЦОВВ стали контрольні звернення експертів на 30 найбільш затребуваних ТГЛ для оцінювання якості та оперативності їх реагування на звернення. Серед них було відібрано: Урядову ТГЛ, ТГЛ 12 міністерств, 9 державних служб, 5 державних інспекцій, одного державного агентства, одного іншого ЦОВВ та одного ЦОВВ зі спеціальним статусом [11].

На кожну з обраних ТГЛ у часи їх роботи було здійснено по 15 телефонних звернень – по три звернення із кожного з п'яти міст, що представляли члени моніторингової групи. Розрахункова загальна кількість звернень на 30 обраних ТГЛ становила 450. Усі звернення фіксувались на диктофон, на кожне звернення оформлювався звіт за спеціальною формою, куди, в тому числі, вносились інформація про результати розгляду звернення органом влади.

На жаль, членам моніторингової групи жодного разу не вдалося додзвонитися на ТГЛ трьох ЦОВВ: Державної санітарно-епідеміологічної служби України, Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті та Міністерства соціальної політики України.

Що стосується дзвінків на інші 27 обраних ТГЛ, то членам моніторингової групи вдалося хоча би раз додзвонитись та поспілкуватись з їх операторами у 274 випадках, що складає 55% від загальної кількості у 450 спроб. Під час попереднього моніторингу 2012–2013 років з 450 спроб вдалось додзвонитись у 196 випадках (44 %).

За даними експертів, лише у 5 випадках із 274 успішних звернень членам моніторингової групи повідомили, що звернення зареєстровано. Ще у 56 випадках представники ТГЛ ЦОВВ зафіксували номер телефону заявника і сутність питання, по якому він (вона) зверталась, не повідомляючи про фіксацію цього звернення, але пізніше передзвонили заявнику щодо поставленого запитання.

Аналіз проблем, вирішених за результатами звернень на ТГЛ, показав, що із усієї кількості звернень, прийнятих на «гарячі лінії» (274), було вирішено повністю 52 (19 %), частково – 69 (25 %) і взагалі не вирішено – 153 (56 %).

На основі даних проведеного дослідження моніторингова група здійснила рейтингування 30 обраних ТГЛ ЦОВВ за спеціально розробленою Методикою [12] за трьома групами показників. Ці показники були сформовані на основі вимог до роботи ТГЛ ЦОВВ, визначених у Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, схваленої розпорядження КМУ від 09.06.2011 № 589-р. До цих показників належать: «Нормативне та організаційне забезпечення

роботи телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ» (5 показників), «Інформаційна відкритість та доступність ЦОВВ щодо роботи їх телефонних «гарячих ліній» (10 показників) та «Якість роботи телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ» (15 показників) – загалом 30 показників. Кожен із цих показників оцінювався по 5-бальній шкалі. По окремих групах показників максимальні суми складали 25, 50 і 75 балів. Таким чином, максимальна сума балів, яку могла набрати ТГЛ, дорівнює 150.

Лідерами рейтингу за загальною сумою балів стали: Урядова ТГЛ – 109,8 балів, ТГЛ Державної фіскальної служби України – 74,5 балів та Міністерства охорони здоров'я України – 69,7 балів. Достатньо високий бал (69,1) набрала також ТГЛ Державного агентства земельних ресурсів України.

Рейтингування ТГЛ ЦОВВ показало, що нормативне та організаційне забезпечення роботи ЦОВВ є слабкою стороною їх діяльності. За цією групою показників ТГЛ 18 з 30 оцінених (60 %) отримали найменшу кількість балів або взагалі нулі. Основними проблемами тут є відсутність внутрішніх нормативних документів, що регламентують процедурні аспекти роботи ТГЛ ЦОВВ, відсутність окремої посади оператора ТГЛ. Часто робота з ТГЛ включена у посадові обов'язки співробітників, які виконують цю найважливішу функцію за сумісництвом, а звідси часто – за залишковим принципом. У цій площині криються істотні резерви покращення роботи системи ТГЛ органів виконавчої влади.

Гостра проблемна ситуація, що склалась у сфері нормативно-правового забезпечення роботи ТГЛ органів виконавчої влади, спонукала виконавців моніторингу розробити проект постанови КМУ «Про Типове положення про створення та організацію роботи телефонної «гарячої лінії» центрального органу виконавчої влади».

Висновки. 1. В Україні питання, пов'язані із функціонуванням ТГЛ КМУ та ЦОВВ, не регламентуються на рівні законів, хоча такі «гарячі лінії» слід розглядати як один із інструментів реалізації конституційного права людини на звернення. Основна регламентація діяльності роботи ТГЛ здійснюється на рівні підзаконних НПА, що є недостатнім і потребує врегулювання на законодавчому рівні.

2. Чинний Порядок взаємодії органів виконавчої влади та УКЦ, затверджений Постановою КМУ від 12.08.2009 № 898, по суті започаткував створення в Україні цілісної системи взаємодії органів виконавчої влади та УКЦ щодо розв'язання проблем, з якими зацікавлені суб'єкти звертаються на урядову ТГЛ. Але в цьому Порядку нечітко визначено перелік надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, у разі настання яких УКЦ разом із ЦОВВ має визначати механізми оперативного реагування на звернення.

3. Попри чіткі завдання Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, гальмується процес створення регіональних контактних центрів, Типове положення про які затверджене постановою КМУ від 18.01.2012 № 21. До того ж після завершення терміну дії Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади в Україні сьогодні немає нормативного акту, який би визначав стратегію подальшого розвитку державної політики щодо роботи органів влади із зверненнями громадян, зокрема із використанням ТГЛ.

4. «Гаряча лінія», яку адмініструє УКЦ, залишається, як і два роки тому, під час першого моніторингу, найбільш організованою ланкою системи ТГЛ, а інформація про неї є ідентичною у різних джерелах: на сайтах КМУ, УКЦ, ЦОВВ та місцевих органів виконавчої влади.

5. Інформування громадськості про ТГЛ ЦОВВ знаходиться на незадовільному рівні. Зіставлення даних про ці «гарячі лінії» громадськими експертами виявило, що лише у 50 % випадків інформація про ТГЛ ЦОВВ на сайті УКЦ та сайтах самих ЦОВВ збігається. В інших випадках має місце розбіжність інформації щодо ТГЛ. На сайті УКЦ та окремих ЦОВВ часто міститься застаріла інформація, яка оновлюється із запізненням і нерегулярно.

6. Для дзвінків на переважну більшість ТГЛ необхідно використовувати міжміський телефонний зв'язок. Враховуючи, що особам, які звертаються на такі телефони, необхідно платити за дзвінки по тарифах міжміського зв'язку, а іноді в екстремальних умовах (АТО та ін.), ця обставина обмежує можливість прямого звернення на ТГЛ більшості ЦОВВ.

7. Нерідко на сайтах УКЦ та окремих ЦОВВ представлена невичерпна інформація про режим роботи ТГЛ. Крім того, слід звернути увагу на різні терміни, протягом яких вони працюють: деякі ТГЛ працюють цілодобово, а інші доступні тільки одну годину на тиждень.

8. Контрольні звернення на ТГЛ показали, що в цій системі зберігається низький рівень дотримання правил цивілізованого спілкування та прав людей, що звертаються. Урядова ТГЛ є єдиною, де автовідповідач перед початком з'єднання із оператором повідомляє особам, які телефонують, що дзвінок на «гарячу лінію» може бути записано технічними засобами – для підвищення якості обслуговування. В решті випадків подібна інформація відсутня.

9. Стосовно роботи операторів з'ясувалось, що оператор або автовідповідач у рідких випадках повідомляє, на яку саме ТГЛ зателефонувала особа. Не всі оператори перед початком розмови

привітаються із тим, хто телефонує, переважна більшість операторів ніяк не представляються, не всі оператори прощаються, завершуючи розмову із суб'єктом звернення.

10. Найчастіше бесіда з оператором завершується перенаправленням особи, що телефонує на «гарячу лінію», до інших ЦОВВ (зокрема до їх територіальних підрозділів), або ж пропонується зателефонувати на інші телефони цього ж ЦОВВ. А ось реєстрація звернень оператором ТГЛ відбувається лише зрідка. Ще рідше суб'єктам звернення повідомляється про термін, протягом якого мають бути розглянуті зареєстровані звернення. Так, із 274 звернень було офіційно зареєстровано лише 5 звернень (2 %). Причому тільки в одному випадку заявник отримав письмову відповіді. Це значно нижче аналогічного показника минулого моніторингу.

11. Водночас кількість проблем, які були розв'язані ЦОВВ по суті на основі телефонних звернень, зросла. Так, кількість повністю вирішених проблем, за даними моніторів, досягла 19 %, а частково вирішених – 25 %. Що перевищує показники минулого моніторингу, коли вирішеними по суті можна було вважати лише 10 % звернень.

За підсумками проведеного комплексного дослідження роботи ТГЛ КМУ та ЦОВВ виконавцями громадського моніторингу було розроблено і надано КМУ та керівництву ЦОВВ низку конкретних рекомендацій, які мають покращити роботу ТГЛ. Зокрема:

1. Кабінету Міністрів України запропоновано:

- підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд ВРУ зміни до низки чинних законів, якими на законодавчому рівні закріпити статус ТГЛ органів публічної влади та звернень, що надходять через них, передбачивши скорочення терміну розгляду звернень, які потребують негайного реагування з боку органів влади, і визначивши критерії, за якими звернення підлягає негайному розгляду та вжиттю заходів щодо вирішення по суті порушених в них питань. Крім цього, зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації» мають передбачити право запитувача публічної інформації на її отримання за допомогою офіційних «гарячих ліній» органів публічної влади;
- підготувати та затвердити постановою КМУ «Порядок створення та функціонування ТГЛ органів виконавчої влади», яким закріпити загальні стандарти та нормативи роботи ТГЛ як невід'ємної складової діалогу органів публічної влади із громадянами, інструменту участі громадян у формуванні та реалізації державної політики;
- провести кількісний та якісний аналіз роботи всіх ТГЛ ЦОВВ, зокрема, щодо кількості звернень, ведення їх обліку, стану реагування на них з боку відповідного ЦОВВ тощо та визначити доцільність існування ТГЛ у кожному з них;
- ухвалити Типове положення про організацію роботи «гарячої лінії» ЦОВВ;
- розглянути питання про забезпечення функціонування ТГЛ всіх ЦОВВ на базі номерів 0-800-... для надання можливості заявникам безкоштовно звертатися на них як зі стаціонарних телефонів, так і з номерів мобільного зв'язку;
- запровадити регулярне заслуховування на засіданнях КМУ (щонайменше раз на рік) інформації про стан діяльності ТГЛ органів виконавчої влади і про реагування на порушені у зверненнях питання;
- розглянути на рівні КМУ спільно із УКЦ та громадською моніторинговою групою питання щодо комплексного нормативного врегулювання усієї системи роботи ТГЛ, включаючи ОДА і Київську МДА, територіальні підрозділи ЦОВВ;
- запровадити безперервний процес інформування операторів ТГЛ про усі зміни, що відбуваються у системі роботи зі зверненнями громадян та у сфері спеціалізації ЦОВВ, проводити спеціалізовані курси з підвищення кваліфікації для цих операторів з метою забезпечення більш якісного, професійного, ґрунтованого на нормах етики, реагування на звернення, що надходять на «гарячі лінії»;
- у типовій номенклатурі посад державних службовців встановити посаду спеціаліста – оператора телефонної «гарячої лінії». Посадові обов'язки і відповідальність цієї посадової особи повинні полягати у належному та якісному наданні даної публічної послуги.

2. Державній установі «Урядовий контактний центр» запропоновано:

- навести на сайті УКЦ повний перелік ТГЛ всіх ЦОВВ, їх назви та режим роботи, а також навести інформацію про перелік питань, які належать до сфери відповідальності тієї чи іншої ТГЛ, забезпечити регулярне оновлення цієї інформації;
- запровадити на сайті УКЦ розділ, який би надавав можливість особі, що звернулася на Урядову ТГЛ, відстежувати стан (етап) розгляду звернення за його реєстраційним номером;
- забезпечити регулярне (щорічне) видання інформаційно-аналітичного збірника стосовно діяльності в Україні системи ТГЛ із аналізом поточного стану, інформуванням про зміни в нормативній базі та методичними рекомендаціями щодо організації певних видів діяльності ТГЛ.

3. ЦОВВ, які мають власні телефонні «гарячі лінії», запропоновано:

- ухвалити наказом по ЦОВВ Положення про телефонну «гарячу лінію» відповідного ЦОВВ на основі Типового положення про організацію роботи «гарячих ліній» ЦОВВ, ухваленого КМУ;
- забезпечити розміщення інформації про власні ТГЛ на головних сторінках офіційних сайтів ЦОВВ для забезпечення спрощеного пошуку такої інформації зацікавленими особами;
- у разі, якщо ТГЛ функціонує від одного до декількох годин на тиждень, розглянути питання про можливе збільшення тривалості її роботи для забезпечення більш оперативного реагування на звернення;
- передбачити можливість звернення на ТГЛ у цілодобовому режимі (у позаробочий час – у режимі аудіозапису);
- забезпечувати аудіозапис всіх дзвінків на ТГЛ для здійснення постійного контролю якості обслуговування заявників;
- забезпечити обов'язковість реагування операторів на звернення, що надходять на ТГЛ, державною мовою, а за необхідністю – регіональними мовами;
- поширити інформацію про номери ТГЛ ЦОВВ серед усіх співробітників відповідних органів влади, які беруть участь у роботі ТГЛ;
- провести співбесіди із операторами ТГЛ, а за потреби – позапланову атестацію на предмет дотримання професійних, зокрема, етичних норм при виконанні ними своїх професійних (службових) обов'язків;
- ввести функцію «оцінка рівня обслуговування «гарячої лінії» за 5-бальною шкалою, якою, за бажанням громадянина, після закінчення розмови із оператором «гарячої лінії» оцінювати його роботу.

4. Місцевим органам виконавчої влади запропоновано:

- на власних офіційних сайтах навести інформацію про наявну в Україні систему ТГЛ ЦОВВ із зазначенням номерів їх телефонів та режиму їх роботи, а також номер телефону та режим роботи Урядової ТГЛ;
- по можливості, збільшити кількість матеріалів, які висвітлюють інформацію про результативність роботи Урядової ТГЛ і ТГЛ ЦОВВ.

5. Редакції газети «Урядовий кур'єр» запропоновано:

- періодично оприлюднювати довідкову інформацію про перелік ТГЛ, режим їх роботи, перелік питань, які належать до сфери відповідальності того чи іншого ЦОВВ;
- регулярно висвітлювати на сторінках видання, а також на офіційному сайті газети інформацію про діяльність наявних ТГЛ ЦОВВ, розповідати про типові проблеми, з якими на них звертаються громадяни, шляхи їх вирішення, тощо.

6. Інститутам громадянського суспільства запропоновано:

- активізувати діяльність щодо інформування представників цільових груп, інтереси яких представляють НДО, про можливості звернення на ТГЛ органів виконавчої влади, відповідні координати та порядок користування цією формою комунікації;
- громадським організаціям, що брали участь у здійсненні громадського моніторингу, продовжити взаємодію з відповідними службами КМУ та УКЦ на предмет реалізації пропозицій щодо покращення роботи системи ТГЛ;
- всеукраїнським та місцевим громадським організаціям, органам самоорганізації населення узяти під контроль діяльність ТГЛ на загальнодержавному та місцевому рівнях, використовуючи наявні інструменти участі громадськості в управлінні.

Література.

1. Дані сайту Державної установи «Урядовий контактний центр»: <http://ukc.gov.ua/about/diyalnist/312171/>.

2. Чи не охололи телефони «гарячих ліній» органів виконавчої влади? Аналітичний звіт за результатами громадського моніторингу якості роботи телефонних «гарячих ліній» центральних органів виконавчої влади в Україні / А. С. Крупник, В. В. Кищенко, А. С. Трепалюк. – Одеса: ПП «Свродрук», 2013. – 98 с. – <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2013/08/Zvit-Hotlines-2013.pdf>.

3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

4. Для порівняння: під час проведення попереднього моніторингу (2012-2013 рр.) в Україні існувало 75 ЦОВВ, у тому числі: 18 міністерств, 25 державних служб, 14 державних агентств, 11 державних інспекцій, 5 ЦОВВ із спеціальним статусом, 2 інших ЦОВВ.

5. Див. сайт УКЦ: http://ukc.gov.ua/contact_center/vprovadschennya_nacionalnoi_systemu.

6. Раніше Урядова телефонна «гаряча лінія» працювала крім святкових днів та неділі, за наступним графіком: понеділок – п'ятниця з 8.00 до 21.00, субота – з 8.00 до 19.00.

7. За основу було взято перелік ЦОВВ, що визначено Постановою КМУ від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>).

8. http://ukc.gov.ua/info/telefonni_gar/.

9. Із повним переліком публікацій про діяльність Урядової телефонної «гарячої лінії» можна ознайомитись на сайті видання «Урядовий кур'єр» <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/category/pryama-telefonna-liniya-kmu/>.

10. Інформація наведена згідно даних, отриманих від УКЦ у відповідь на запити. Аналогічні дані містяться на сайті цієї Державної установи (див.: <http://ukc.gov.ua/about/diyalnist/312171/>).

11. Під час проведення громадського моніторингу окремі обрані ЦОВВ зазнали змін внаслідок проведених реорганізацій в системі ЦОВВ України.

12. Коли належно запрацюють телефони «гарячих ліній» органів виконавчої влади? Аналітичний звіт за результатами громадського моніторингу роботи та рейтингування телефонних «гарячих ліній» уряду та центральних органів виконавчої влади в Україні / А.С. Крупник, О.Є. Калашнікова, В.В. Кіщенко. – Одеса: ПП «Євродрук», 2015. – 132 с.