

*В. А. Соболю,*  
аспірант кафедри національної безпеки, Національна академія державного управління при Президенті України

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ІСТОРІЯ, СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Аналізується розвиток системи реагування органів виконавчої влади на звернення громадян в Україні. Розглядаються основні нормативно-правові акти, тенденції зміни їхнього змісту і вимог, а також можливості використання інформаційних технологій.*

*The author has analyzed the system of response development of organs of executive power to appeals of citizens in Ukraine. The main legislative acts and tendencies of change their content and requirements are compared. The perspectives of using the possibilities of information technologies are considered.*

*Ключові слова: звернення громадян, органи виконавчої влади.*  
*Key words: appeals of citizens, organs of executive power.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Звернення громадян до органів державної влади завжди відігравали надзвичайно важливу роль у вивченні найбільш гострих соціально-економічних, політичних та духовних проблем як у цілому суспільства, так і його специфічних регіональних сегментів, проведенні гнучкого моніторингу змін у мотиваціях, настроях різних прошарків населення тощо. Сучасні процеси глобалізації надзвичайно актуалізують необхідність створення більш ефективною, об'єктивною і швидкою системи збору і аналізу інформації, прийняття продуманих й обґрунтованих рішень на гагальні потреби громадян, використанні у цьому процесі модерних засобів і інструментів, досягнень науково-технічного прогресу.

Зокрема, ще 15 років назад, під час прийняття Конституції незалежної України, можливості використання електронних засобів, телефонного зв'язку для отримання і опрацювання звернень громадян, в принципі, через їх нерозвинутість та інерцію старого мислення не розглядалися навіть гіпотетично. У ст. 40 Конституції України підкреслюється право направляти індивідуальні чи колективні "...письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів..." [1]. Сьогодні з потужним розвитком Інтернету, мобільного зв'язку, електронних соціальних мереж тощо на часі постало питання розширення спектра каналів, якими можуть скористатися люди зі зверненнями до органів державної влади.

Слід також зазначити, що рівень організації цілеспрямованої, багатоплановою роботи щодо узагальнення звернень громадян, врахування найбільш соціально гострих проблем допомагає не тільки оцінити професіоналізм представників органів державної влади різного рівня, але й напрацювати дієву систему запобіжних заходів, покращити можливість оперативного реагування на негаразди у суспільному житті.

Як відмітив Президент України В.Ф. Янукович у щорічному посланні до Верховної Ради України 7 квітня 2011 р., "...щоб докорінно змінити ситуацію, ми повинні побудувати демократичну модель політичної системи та сучасну, конкурентну державну владу. В їх основі — верховенство права, розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, ефективний державний менеджмент" [2].

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Основою написання статті стали ідеї, викладені у працях вітчизняних і зарубіжних учених: В. Бакуменка, А. Бан-

дурки, І. Кудрявцева, С.Дубенка, О. Ішмуратова, Л. Карамушки, В. Князева, К. Ложкіна, О. Машкова, І. Надольного, М. Пірен, А. Пойченка, В. Ребкала, В. Скуратівського та ін.

Були також узагальнені результати практичної роботи в Україні щодо створення системи опрацювання звернень громадян та закони, нормативно-правові акти верховної ради України, Кабінету Міністрів України, Київської міської державної адміністрації.

### ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Водночас у розвитку системи організації роботи зі зверненнями громадян існують невирішені проблеми, які зумовлені недостатньою системністю, відсутності єдності у підходах, складнощами матеріально-технічного і програмного забезпечення.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

У статті розглядається становлення, розвиток та удосконалення системи опрацювання звернень громадян до органів виконавчої влади як одного з найбільш ефективних інструментів розв'язання найбільш гострих і болючих проблем суспільства.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Загальновідомо, що система роботи зі зверненнями громадян у незалежній Україні почала своє становлення з 17 грудня 1992 р., коли був прийнятий Закон "Про статус народного депутата України" [3]. Невдовзі після прийняття Конституції України набув чинності системоутворювальний у питанні, що розглядається, Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР "Про звернення громадян". Відповідно до ст. 3 всі звернення громадян були розбиті на три види: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Закон забороняв переслідування громадян за подання звернення і неприпустимість примушення їх до його подання, а також вважав неприпустимим розголошення відомостей, що містяться у зверненнях [4].

Система роботи зі зверненнями громадян була доповнена Законом України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР "Про Конституційний Суд України", де було визначено порядок захисту основних конституційних свобод громадян (ст. 13, 14, 15) та у ст. 42, 43 визнавалося право кожного громадянина України на конституційне звернення [5]. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина було посилено наприкінці 1997 р., коли відповідним законом введено посаду Уповноваже-

ного Верховної Ради України з прав людини [6]. Ст. 1, 2, 3 підтверджували міжнародні зобов'язання України щодо прав та свобод людини, а також роз'яснювали сферу застосування закону та мету парламентського контролю із зазначених вище питань. А ст. 17 була цілком визначена розгляду звернень громадян.

Не залишилися поза увагою законодавців і питання формування механізму реагування на звернення громадян на місцевому рівні. 9 квітня 1999 р. був прийнятий Закон "Про місцеві державні адміністрації", де пунктом 3 ст. 25 їм було вказано на необхідність забезпечувати розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролювати стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території. Водночас ст. 38 упорядковувала відносини місцевих державних адміністрацій з громадянами [7]. Проміжна законодавча крапка у системі роботи зі зверненнями громадян була поставлена 11 липня 2002 р., коли набув чинності Закон України "Про статус депутатів місцевих рад", де також висвітлювалися питання організації роботи зі зверненнями громадян [8].

Однак, доцільно зауважити, що у Законі "Про звернення громадян" та інших нормативно-правових актах не знайшов відображення механізм системної роботи із зверненнями громадян. Незважаючи на бурхливий розвиток інформаційних технологій, недостатньо уваги приділяється використанню переваг інформаційного суспільства у розв'язанні цього важливого питання.

Адже ще у Законі України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки" від 9 січня 2007 р. одним з головних пріоритетів України зазначено "...прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя" [9]. Крім цього, наголошувалося на необхідності прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Закон України передбачав використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами. Відтак, на порядок денний постав більш широкий контекст — через розвиток інформаційного суспільства сприйати становлення відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки" задекларував потребу визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам. Були оголошені й деякі нові форми взаємодії з громадськістю з використанням ІКТ (стосовно опитувань, консультацій, громадських експертиз тощо). На жаль, до цього переліку не увійшли питання покращання роботи зі зверненнями громадян.

Цю прогалину невдовзі спробувала заповнити, принаймні у Києві, міська державна адміністрація. 19 грудня 2007 р. вийшло розпорядження № 1682 від "Про організацію єдиної системи опрацювання звернень громадян до служби допомоги мера — киянам "CALL-центр" (0-51)". В ньому передбачалося усунення дублювання назв підрозділів, реєстрації звернень, скарг і пропозицій від громадян та забезпечення контролю над вирішенням проблемних питань. Але, найголовніше, вимагалось зосередити функції прийому телефонних дзвінків громадян міста Києва, а також реєстрацію звернень, скарг та пропозицій, що здійснювались районними "CALL-центрами", за службою допомоги мера киянам ("CALL-центр" (0-51) Київської міської влади) [10].

Для підвищення ефективності цієї роботи було прийняте рішення надавати заявникам, що звернулися до міської

го "CALL-центру", обґрунтовані письмові роз'яснення за підписом голови відповідної районної у м. Києві державної адміністрації, а також забезпечити програмно-апаратними комплексами для роботи з єдиною базою звернень житлово-експлуатаційні та інші організації незалежно від форм власності та визначити осіб, відповідальних за занесення інформації в базу даних. Обов'язковими стали надання Київському міському голові, першим заступникам голови Київської міської державної адміністрації аналітичних довідок про стан виконання звернень громадян з визначенням найкращих виконавців.

Перший досвід виявився вдалим, ініціатива Києва була підхоплена Кабінетом Міністрів України і відповідно до розпорядження від 27 травня 2009 р. Міністерству праці було доручено створити "Соціальний контактний центр" [11]. А вже 12 серпня 2009 р. постановою Кабінету Міністрів України № 898 для забезпечення оперативного реагування на звернення, що надходять на урядову телефонну "гарячу лінію", було створено "Урядовий контактний центр". Серед його завдань буди визначені такі: прийом і реєстрація звернень, розподіл відповідно до компетенції органів виконавчої влади, здійснення моніторингу їх розгляду. З цією метою у центрі була створена електронна база даних звернень, яка забезпечувала доступ до інформації органів виконавчої влади.

Значно жорсткішими стали вимоги до оперативності надходження звернень до виконавців. На кожне з них, в тому числі анонімне, заводилися електронні картки і працівники центру, відповідно до п. 6. постанови, повинні були у той же день надіслати в електронному вигляді інформацію органу виконавчої влади, до компетенції якого належить розгляд порушених у зверненнях питань [12]. У кожному органі виконавчої влади визначалася посадова особа на рівні заступника керівника, на яку покладалося забезпечення оперативного розгляду звернень, а інформація про прийняття звернення до розгляду повинна бути внесена до бази даних органом виконавчої влади не пізніше двох робочих днів.

Органи виконавчої влади мусили щотижня подавати до Центру інформацію про графік роботи телефонних "гарячих ліній". У свою чергу, працівники останнього повинні були аналізувати результати розгляду відповідними органами виконавчої влади звернень та щовіторка до 12 години подавати до Секретаріату Кабінету Міністрів України дані для щотижневого формування Кабінету Міністрів України.

З метою оптимізації системи роботи зі зверненнями громадян Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням від 19 липня 2010 р. № 1456-р зобов'язав Міністерство праці та соціальної політики Передати державну установу "Соціальний контактний центр" до сфери управління Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України [13].

Наступним вагомим кроком у підвищенні дієвості роботи зі зверненнями громадян стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р "Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні". В ньому, зокрема, відмічались такі суттєві недоліки: неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг та звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет; обмеженість доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування; низька якість та недостатня кількість адміністративних послуг, що надаються громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням електронних засобів; недосконалість діючих урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг у режимі "єдиного вікна" [14].

Справедливо зазначалося, що надання адміністративних послуг, які передбачають міжвідомчу взаємодію або звернення громадян до декількох органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язане із значною втратою часу внаслідок відсутності взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Метою Концепції стало визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Її реаліза-

ція передбачена на період до 2015 р. та складається з трьох основних етапів. Так на першому етапі (2011—2012 р.) серед інших питань планується: забезпечити функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади всіх рівнів на основі єдиних стандартів; створити Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів та веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування на усіх рівнях; створити єдину інформаційну систему, що містить реєстр адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та інформацію про умови їх отримання; створити спеціальні центри (пункти) надання послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів); забезпечити розвиток Національної системи конфіденційного зв'язку.

На другому етапі (2013—2014 р.) передбачається забезпечити: організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя; освоєння технологій інтерактивної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами і суб'єктами господарювання. Третій етап (2014—2015 р.) повинен забезпечити функціонування об'єднаних веб-порталів органів виконавчої влади, призначених для проведення відповідних трансакцій та єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Подальша конкретизація цих завдань відповідно до проблематики, яку ми розглядаємо, міститься у нещодавньому розпорядженні Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. N 589-р. "Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади". Ще раз зазначено, що удосконалення системи державного управління, проведення системних соціально-економічних реформ потребує налагодження ефективного взаємодії з громадськістю, насамперед, для виявлення за допомогою зворотного зв'язку проблемних питань державної політики, забезпечення оперативного реагування на суспільні потреби.

Розпорядження Кабінету міністрів поставило доволі амбітну мету — створити Національну систему опрацювання звернень, за допомогою якої забезпечити оперативне реагування на звернення громадськості, проведення моніторингу основних проблемних питань, що потребують прийняття рішень на державному рівні, а також інформування громадян про пріоритетні питання державної політики. Підкреслено, що, оскільки на сьогодні відповідними органами виконавчої влади практикується робота з опрацювання переважно письмових звернень, то при цьому значно ускладнюється оперативне вжиття заходів для вирішення проблемних питань, що порушені представниками громадськості. А застосування інформаційно-комунікаційних технологій ще не набуло системного характеру, зокрема такі технології практично не застосовуються на місцевому, насамперед районному, рівні. Крім того, на даний час не створена зручна для заявників система, що дає можливість звертатися до органів виконавчої влади за єдиним телефонним номером і отримувати оперативну відповідь від органу, уповноваженого реагувати на порушені питання за принципом "єдиного вікна" [15].

Передбачено протягом шести місяців створити республіканський в Автономній Республіці Крим, обласні, міські у містах Києві та Севастополі контактні центри як державні установи та забезпечити їх взаємодію з державною установою "Урядовий контактний центр" (далі — Урядовий контактний центр).

В цілому Реалізація Концепції розрахована на друге півріччя 2011 року — 2012 рік. У перелік нагальних завдань увійшли наступні: удосконалення роботи телефонних "гарячих ліній", довідкових телефонних служб центральних органів виконавчої влади; розроблення відповідних нормативно-правових актів, розроблення типового положення про контактні центри та їх створення; впровадження єдиних стандартів роботи з громадськістю; налагодження моніторингу та аналізу громадської думки; забезпечення автоматизованого опрацювання звернень, що надходять через Інтернет; проведення поглибленого аналізу проблемних питань, порушених заявниками; створення архіву інформаційно-довідкових матеріалів тощо.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Очевидно, що в Україні останнім часом постійно посилюється увага до роботи зі зверненнями громадян і вона

попередньо набуває системного характеру. Але поки можна говорити лише про окремі декларації і амбітні плани. Їх реальне наповнення вимагає скоординованих зусиль усіх гілок влади, посилення організаційного та наукового забезпечення і супроводження. Виконання запланованих цілей та нові перспективи покращання діалогу влади та громадськості буде складати основний предмет подальших досліджень.

### Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cons/const1.htm>
2. Виступ Президента України Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України 7 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу — <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>
3. Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII "Про статус народного депутата України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12>
4. Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР "Про звернення громадян" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>
5. Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР "Про Конституційний Суд України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=422%2F96-%E2%F0>
6. Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=776%2F97-%E2%F0>
7. Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
8. Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV "Про статус депутатів місцевих рад" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>
9. Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=537-16>
10. Розпорядження Київської міської державної адміністрації N 1682 від 19.12.2007 "Про організацію єдиної системи опрацювання звернень громадян до служби допомоги мера — киянам "CALL-центр" (0-51)" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_bq/pg\\_gxnlx.htm](http://uazakon.com/documents/date_bq/pg_gxnlx.htm)
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. N 579-р. "Питання державної установи "Соціального контактний центр" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=579-2009-%F0>
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. N 898 "Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи "Урядовий контактний центр" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=898-2009-%EF>
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2010 р. N 1456-р "Про передачу державної установи "Соціального контактний центр" до сфери управління Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1456-2010-%F0>
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. N 2250-р "Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0>
15. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. N 589-р. "Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=589-2011-%F0>

Стаття надійшла до редакції 10.10.2011 р.