

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.354:303.094.7

**М.Ю. Дітковська**, канд. держ. упр., доцент

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

## ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПРАЦЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

*У статті проведено аналіз структури вхідної і вихідної кореспонденції в Чернігівській обласній державній адміністрації. Досліджено результати функціонування відділу роботи зі зверненнями громадян, проаналізовано динаміку надходження письмових та особистих звернень громадян. Запропоновано впровадження єдиної електронної системи «Звернення громадян», реалізовану через створення регіональних контактних центрів опрацювання звернень до органів виконавчої влади. Запропоновано створити підсистеми інформаційної системи обласної державної адміністрації як складові системи електронного урядування, а саме: підсистему обробки черги дзвінків; підсистему реєстрації дзвінків; підсистему обробки звернень; підсистему аналізу звернень; підсистему інтеграції; підсистему веб-доступу зовнішніх користувачів.*

**Ключові слова:** інформаційна система, інформаційне забезпечення, інформаційні технології, інформаційні потоки, електронний документообіг, система електронного урядування.

*В статье проведен анализ структуры входной и выходной корреспонденции в Черниговской областной государственной администрации. Исследованы результаты функционирования отдела работы с обращениями граждан, проанализирована динамика поступления письменных и личных обращений граждан. Предложено внедрение единой электронной системы «Обращение граждан», реализованной через создание региональных контактных центров обработки обращений к органам исполнительной власти. Предложено создать подсистемы информационной системы областной государственной администрации как составляющие системы электронного правительства, а именно: подсистему обработки очереди звонков; подсистему регистрации звонков; подсистему обработки обращений; подсистему анализа обращений; подсистему интеграции; подсистему веб-доступа внешних пользователей.*

**Ключевые слова:** информационная система, информационное обеспечение, информационные технологии, информационные потоки, электронный документооборот, система электронного правительства.

*In the article the analysis of structure of entrance and output correspondence is conducted in Chernigov regional state administration. The results of functioning of department of work are investigational with the appeals of citizens, the dynamics of receipt of writing and personal appeals of citizens is analysed. Introduction of the single electronic system is offered «Appeal of citizens», realized through creation of regional contact centers of treatment of addresses to the organs of executive power. It is suggested to create the subsystems of the informative system of regional state administration, as making systems of electronic government namely: subsystem of treatment of turn of bells; subsystem of registration of bells; subsystem of treatment of appeals; subsystem of analysis of appeals; subsystem of integration; subsystem of server-access of external users.*

**Key words:** informative system, informative providing, information technologies, informative streams, electronic circulation of documents, system of electronic government.

**Постановка проблеми.** Важливе місце в системі засобів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян займає право на звернення, яке закріплено у статті 40 Конституції України. Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту й однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Звернення громадян – одна з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливість активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Крім того, звернення є способом відновлення порушеного права громадянина за допомогою надання в органи державної влади скарг, заяв і клопотань. Практична реалізація права на звернення регулюється Законом України «Про звернення громадян». Закон деталізує і розвиває конституційні положення, надаючи громадянам право звертатися не лише в органи державної влади й органи місцевого самоврядування, але і в об'єднання громадян, установи, організації незалежно від форм власності, на підприємства, в засоби масової інформації, до посадових осіб.

Останнім часом у системі державної влади вжито багато заходів щодо реалізації права громадян на звернення. В органах державного управління та місцевого самоврядування здійснюється його інформаційна підтримка з використанням сучасних інформаційних технологій. Однак, незважаючи на це, існують певні недоліки в інформаційному забезпеченні роботи зі зверненнями громадян, що вимагає формування системи опрацювання звернень громадян до органів державної влади як складової системи електронного урядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування інформаційного забезпечення в органах державної влади, в тому числі стосовно забезпечення права громадян на звернення, досліджувалися Л.О. Бакаєвим, О.О. Бакаєвим, Я.Г. Берсуцьким, Р.А. Калюжним, М.М. Лепою, І.М. Олійченком, Т.А. Писаревською, В.М. Порохнею, М.А. Сендзюком, М.І. Татарчуком, В.П. Тронем та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на проведені ґрунтовні дослідження інформаційного забезпечення в системі державної влади, проблеми удосконалення системи опрацювання звернень громадян досліджувалися недостатньо. Тому питання формування системи опрацювання звернень громадян до органів державної влади, як складової системи електронного урядування, є особливо актуальними.

**Цілі статті.** Метою цієї роботи є визначення ролі новітніх інформаційних технологій, їх аналіз з позиції підвищення ефективності функціонування щодо реалізації права громадян на звернення.

Об'єктом дослідження цієї роботи є інформаційні процеси в місцевих органах державної влади як однієї із вагомих складових розвитку системи опрацювання звернень громадян до органів державної влади.

Предметом дослідження є особливості формування та функціонування інформаційного забезпечення права громадян на звернення.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з Законом України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян», громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [1]. Звернення громадян є складовою загального документообігу, який циркулює в системі органів державної влади. Структура вхідної кореспонденції, яка надійшла до Чернігівської обласної державної адміністрації в 2012 році, наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

*Вхідна кореспонденція, що надійшла до Чернігівської облдержадміністрації в 2012 році*

| Кореспонденція                            | Кількість |
|---|-----------|
| Надійшло кореспонденції всього            | 20777     |
| У тому числі:                             |           |
| Службових документів                      | 11080     |
| Крім того, інформацій та інших документів | 5949      |
| Листів громадян – всього                  | 3748      |

Найбільшу частку в листуванні облдержадміністрації займає листування з міністерствами та іншими центральними органами влади, на другому місці – листування з Кабінетом Міністрів України, враховуючи постанови, розпорядження та інші документи, яке становить 17 %. На третьому місці листування з райдержадміністраціями – 16 % від загального вхідного документообігу. Далі – обласні управління, установи та організації – 14 %. Загалом, листування з обласними органами виконавчої влади та іншими державними установами та організаціями області становить 40 %, а листування з вищими органами влади – 54 %. Службова кореспонденція та інформація становлять 82 % від всього вхідного документообігу, а звернення громадян – 18 %. Проаналізуємо вихідну кореспонденцію, яка була зареєстрована в Чернігівській облдержадміністрації в 2012 році. Аналіз наведено у таблиці 2.

Таблиця 2

*Структура вихідної кореспонденції, зареєстрованої  
в Чернігівській облдержадміністрації в 2012 році*

| <b>Кореспонденція</b>                                  | <b>Кількість</b> |
|--|------------------|
| Відправлено кореспонденції всього                      | 16139            |
| У тому числі:  |                  |
| - Розпоряджень голови обласної державної адміністрації | 803              |
| - Листів:  | 2663             |
| Інформацій і відповідей на листи:                      | 3545             |
| - Відповідей на заяви і скарги громадян                | 1525             |
| - Телеграми, листівки, списки, бюлетені                | 7442             |
| Крім того документів з грифом ДСК                      | 87               |
| Відповідей на запити інформацій                        | 74               |

Найбільша кількість листів – 60 %, надіслана райдержадміністраціям та виконкомом міст Чернігів, Ніжин, Прилуки, а також обласній раді, обласним управлінням й іншим структурним підрозділам, підприємствам, установам, організаціям області. Це пов'язано з надсиланням облдержадміністрацією доручень нижчим структурним підрозділам, які є ініціативними. Ініціативне листування з вищими органами становить 40 %. Серед них найбільша кількість у міністерства, державні служби та інші центральні органи влади, оскільки облдержадміністрація надсилає запити на роз'яснення та уточнення дій саме профільним органам. Листування з Кабінетом Міністрів України становить 7 % – листування з приводу доручень та розпоряджень.

Аналіз відповідей по кореспондентам, які було надіслано в 2012 році, свідчить, що найбільша їх кількість (53 %) надіслана міністерствам, державним службам та іншим центральним органам. Це відповідає тому, що у вхідній кореспонденції листування з цими органами займає перше місце, отже, необхідно надсилати відповіді на відповідні листи, доручення, запити.

Друге місце посідають Адміністрація Президента України (АПУ) та Кабінет Міністрів України (КМУ), листування з цими органами становить по 10 %. Це також відповідає тому, що у вхідній кореспонденції документів від КМУ – 17 %, а від АПУ – 6 %. Необхідно зауважити, що взагалі найбільша кількість у відповідях буде належати кореспондентам з вищих органів влади, а в ініціативному листуванні – обласним структурам, що відповідає логіці підпорядкування та ієрархічності органів влади. У загальній структурі вихідної кореспонденції, зареєстрованої у Чернігівській ОДА, найбільшу кількість становлять телеграми, листівки, списки, бюлетені – 46,11 %. Інформації і відповіді на листи становлять 21,97 %, ініціативне листування – 16,5 % та відповіді на заяви і скарги громадян – 9,45 %.

На виконання Закону України «Про звернення громадян» голова облдержадміністрації та його заступники проводять особистий прийом громадян за розкладом, який вивішено в обласній державній адміністрації. Також громадяни можуть звертатися до облдержадміністрації в письмовій формі. В апараті Чернігівської облдержадміністрації створено відділ роботи зі зверненнями громадян, який є її структурним підрозділом та підпорядковується заступнику голови-керівнику апарату. Основними завданнями відділу є організація особистого прийому громадян, забезпечення розгляду письмових звернень, що надходять до обласної державної адміністрації, контроль за вирішенням порушених у них питань, узагальнення та аналіз пропозицій, що містяться в них, розроблення пропозицій, спрямованих на усунення причин, що породжують обґрунтовані скарги і зауваження громадян, надання методичної та практичної допомоги районним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування, структурним підрозділам Чернігівської обласної державної

адміністрації, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, підприємствам, установам і організаціям незалежно від форм власності з питань роботи зі зверненнями громадян [2].

Аналіз кількості письмових та особистих звернень, що надійшли до облдержадміністрації, наведено у таблиці 3.

Таблиця 3

*Динаміка звернень громадян за 2007-2012 рр.*

| Види звернень    | Роки |      |      |      |      |      |
|------------------|------|------|------|------|------|------|
|                  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Особистий прийом | 614  | 686  | 463  | 201  | 178  | 267  |
| Письмовий прийом | 3492 | 3042 | 2954 | 5180 | 3739 | 3481 |

Аналіз свідчить, що за останній рік кількість письмових звернень громадян має тенденцію до зниження, а особистих – до зростання. Це обумовлено такими факторами, як політична ситуація в країні, демографічна ситуація в області та адміністративно-територіальний устрій. Наприклад, найбільша кількість звернень надійшла в 2010 році, коли країна була на новому етапі перерозподілу влади між політичними силами. З 2010 року, коли політична ситуація дещо стабілізувалась, кількість звернень знижується майже в 2 рази. Ще однією причиною зниження кількості письмових звернень є те, що з 2010 року відкрилась урядова гаряча лінія «Соціальний контактний центр». Отже, з багатьох питань громадяни безпосередньо звертаються до Кабінету Міністрів України.

Стосовно особистих звернень, то, так як відомо, Чернігівська область має великі розміри та низьку концентрацію населених пунктів, тобто є проблема віддаленості від обласного центру. Середній вік населення області залишається досить високим, тому основна частка громадян, які звертаються до облдержадміністрації – це пенсіонери та люди похилого віку, і відповідно їм простіше звернутись у письмовій формі. Адже, якщо взяти 2012 рік, то з 3481 звернення, що надійшли в письмовій формі, з м. Чернігова надійшло лише 1093, або 31 %, а 69 % звернень надійшло від громадян, які проживають в області. І навпаки, на особистий прийом приходять майже 57 % населення міста Чернігова (151 з 267 чоловік в 2012 році).

З метою удосконалення роботи зі зверненнями громадян, підприємств, установ, організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 року № 589-р схвалено Концепцію створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади [3]. У межах цієї системи на базі державної установи «Урядовий контактний центр» будуть об'єднані нині діючі телефонні «гарячі лінії», довідкові телефонні служби органів виконавчої влади та центри, що створюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі. Для цього необхідно створити регіональні контактні центри як державні установи та забезпечити їх взаємодію з державною установою «Урядовий контактний центр». Для забезпечення реалізації цієї Концепції постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 року № 21 затверджено Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типове положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя.

Положення визначає порядок функціонування Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади. Національна система – система контактних центрів, телефонних “гарячих ліній”, довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, які за допомогою засобів телекомунікації забезпечують за принципом “єдиного вікна” оперативний розгляд органами виконавчої влади звернень громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування.

Діяльність Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади забезпечується веб-сайтом Урядового контактного центру [4]. Веб-сайт державної установи «Урядовий контактний центр» ([www.ukc.gov.ua](http://www.ukc.gov.ua)) дає можливість громадянам, підприємствам, установам та організаціям, фізичним особам-підприємцям, органам місцевого самоврядування надіслати звернення, а саме: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги до центральних органів виконавчої влади, а також до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Веб-сайт надає інформацію про роботу урядової телефонної «гарячої лінії» та діяльність Урядового контактного центру. На веб-сайті розміщені інформаційно-довідкові матеріали, що містять адреси, номери телефонів, графіки роботи органів виконавчої влади, інформацію про порядок надання ними окремих послуг та інше. Звернення громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування надсилаються через веб-сайт безпосередньо органам виконавчої влади, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

У зверненні необхідно вказати повні реквізити юридичної чи фізичної особи, органу місцевого самоврядування, чітко і зрозуміло викласти суть порушеного питання. Відповідь авторові звернення надсилається на електронну адресу або (за бажанням заявника) письмово – на поштову адресу, які вказані ним під час реєстрації.

Національна система складається з державної установи «Урядовий контактний центр», контактних центрів Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя, телефонних «гарячих ліній», а також довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, об'єднаних на базі Урядового контактного центру. Контактний центр області є бюджетною установою, яка належить до сфери управління обласної державної адміністрації та є суб'єктом Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади. Основним завданням контактного центру є забезпечення оперативного розгляду органами виконавчої влади звернень, що подаються громадянами, підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами-підприємцями, органами місцевого самоврядування за єдиним телефонним номером та через Інтернет.

На виконання листа державної установи «урядовий контактний центр» від 11 квітня 2012 року № 2237 Чернігівська обласна державна адміністрація повинна розробити індивідуальну інфраструктуру контактного центру. Для вирішення поставленого завдання пропонується створити декілька підсистем, а саме: підсистему обробки черги дзвінків; підсистему реєстрації дзвінків; підсистему обробки звернень; підсистему аналізу звернень; підсистему інтеграції; підсистему веб-доступу зовнішніх користувачів.

Підсистема обробки черги дзвінків відповідає за автоматичний розподіл телефонних викликів між операторами контактного центру та має такі функції: налаштування та вибір різноманітних алгоритмів розподілення викликів; розподілення викликів за обраними алгоритмами; встановлення вхідного дзвінка до черги, у якій виклик знаходиться до звільнення оператора.

Підсистема реєстрації дзвінків призначена для аудіо-запису розмов, які здійснюються у контактному центрі та має такі функції: аудіозапис розмов, які здійснюються під час роботи зміни; оперативне підключення адміністратора до поточної розмови оператора; зберігання інформації про дзвінок у базі даних; можливість знайти та прослухати аудіозапис розмови.

Підсистема обробки звернень дозволяє виконувати реєстрацію й оброблення звернень заявників та має такі функції: реєстрація звернень заявників; контроль розгляду та виконання звернень; збереження історії розгляду звернень та взаємодії з заявниками;

пошук запитань у базі знань за категоріями та ключовими словами для підвищення якості обслуговування заявників.

Підсистема аналізу звернень забезпечує пошук і агрегування інформації, накопиченої у базі даних системи, та формування аналітичних документів: звітів та картограм, дані, за якими підсистема дозволяє проводити аналіз розподілу звернень за тематикою, районами, органами виконавчої влади, актуальністю питань, станом розгляду звернень, виконавчою дисципліною органів виконавчої влади тощо.

Підсистема інтеграції забезпечує обмін даними регіонального контактного центру з Урядовим контактним центром через захищені канали зв'язку за визначеним регламентом, механізмами та форматом обміну.

Підсистема веб-доступу зовнішніх користувачів системи забезпечує отримання та оброблення звернень, направлених спеціалістами контактного центру співробітникам відповідного профільного міністерства чи органу виконавчої влади.

**Висновки і пропозиції.** Удосконалення системи державного управління, проведення системних соціально-економічних реформ потребує налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, насамперед для виявлення за допомогою зворотного зв'язку проблемних питань державної політики, забезпечення оперативного реагування на суспільні потреби. Впровадження єдиної електронної системи «Звернення громадян», реалізованої через різні інструменти, такі як створення регіональних контактних центрів опрацювання звернень до органів виконавчої влади, слід розглядати як складову єдиного електронного документообігу органів виконавчої влади та передбачити відповідні механізми інтеграції.

Реалізація Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади на місцевому рівні дасть змогу: впровадити механізм електронного урядування в роботу органів виконавчої влади з громадськістю; забезпечити оперативність реагування на проблемні питання, порушені у зверненнях представників громадськості; підвищити ефективність державного управління, якість підготовки та прийняття рішень з найважливіших питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості; створити додатковий механізм інформування громадськості з питань державної політики; підвищити рівень довіри громадян до органів виконавчої влади.

#### Список використаних джерел

1. *Про звернення громадян* : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
2. *Олійченко І. М.* Розвиток інформаційного забезпечення органів державного управління: теорія, методологія, практика : монографія / І. М. Олійченко. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. – 432 с.
3. *Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади* [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 року № 589-р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.
4. *Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні* [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 року № 1014-р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list>.