

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.32>**Г. М. Котляревська**

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права  
Приватного акціонерного товариства  
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В РАМКАХ КОНЦЕПТУ «ЄДИНОГО ВХОДУ»

*Стаття присвячена вивченню механізму розгляду звернень громадян в межах концепту «єдиного входу» їх опрацювання Урядовим контактним центром. Встановлено, що опрацювання звернень громадян через систему «єдиного входу» означає регламентований нормами права порядок дій Урядового контактного центру у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина та скорочення строку розгляду звернень громадян.*

*Визначено, що у порядку «єдиного входу» може бути опрацьовано звернення громадян, яких було направлено до органів виконавчої влади, що приєдналися до експериментального проекту через підписання меморандуму. Звернуто увагу на те, що до звернень громадян, яких може бути опрацьовано в межах «єдиного входу» застосовуються загальні вимоги, які поширюються на всі види звернень, а саме: обов'язковість зазначення прізвища, імені, по батькові автора, викладу суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності тощо.*

*Виокремлено способи подання звернень громадян, які підлягають розгляду через систему «єдиного входу», а саме: за допомогою засобів телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію», інші «гарячі лінії», створені на базі Урядового контактного центру; за допомогою використання Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру; за допомогою Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади; за допомогою офіційних веб-сайтів, долучених до експериментального проекту органів; шляхом передачі звернень громадян від учасників експериментального проекту до Урядового контактного центру на основі інтеграції систем електронного документообігу виключно з використанням Інтернету.*

**Ключові слова:** звернення громадян, експериментальний проект, розгляд звернень, концепт «єдиного входу», Контактний урядовий центр.

**Актуальність теми дослідження.** Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, формування громадянського суспільства сприяють вдосконаленню механізму захисту конституційного права громадян щодо звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Більше того, тенденції оптимізації взаємодії суб'єктів публічної адміністрації під час реалізації наданих їм повноважень через використання єдиних баз даних торкнулись і сфери розгляду звернень громадян. Так, необхідність створення системи маршрутизації та інтелектуального опрацювання звернень громадян для змен-

шення кількості надання формальних відповідей актуалізовано ціллю діяльності Кабінету Міністрів України – людина живе в державі, яка ставить перед собою реалістичні цілі та досягає їх із використанням розумно необхідних для цього ресурсів. Разом із тим, якісне опрацювання звернень громадян є кроком до покращення сервісу, який отримують українці від своєї держави, а те, що громадянин – це клієнт, має стати основою світогляду кожного публічного службовця [11].

Для досягнення поставлених цілей у сфері розвитку розгляду звернень громадян було ініційовано проведення експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацю-

вання звернень громадян та запитів на публічну інформацію. Як уявляється, механізм розгляду звернень громадян через призму «єдиного входу» їх опрацювання є джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування суб'єктів владних повноважень і рівня довіри до них. При цьому, особливості використання телекомунікаційних ресурсів під час розгляду звернення, поряд із якісними процедурними характеристиками, впливають на основоположні засади інституту звернень громадян. Першочергово, до перспективного способу розгляду звернень громадян залучено Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, шляхом підписання меморандуму для надання можливості останнім долучитися за власною ініціативою до експериментального проекту за створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян. А отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

#### **Стан наукового дослідження питання.**

Суттєвий науковий внесок у розробку загальних засад розгляду звернень громадян було зроблено такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, А.М. Новицький, В.Г. Перепелюк, В.С. Цимбалюк, Ю.С. Шемшученко та ін. У той же час, враховуючи новизну механізму розгляду звернень через концепт «єдиного входу» їх опрацювання та специфіку процедурних аспектів, вказана проблематика супроводжується значною кількістю теоретично неопрацьованих питань, зокрема, щодо критеріїв можливості розгляду звернень громадян в рамках експериментального проекту, особливостей розгляду та вирішення звернень громадян у межах «єдиного входу», визначення змісту та особливостей такої діяльності, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті** є дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян в рамках концепту «єдиного входу» їх опрацювання.

**Виклад основного змісту.** Інститут звернення громадян створено для забезпечення конституційного принципу участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Статтею 40 Основного Закону передбачено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звер-

нення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення, надавши обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [2]. З 2019 року практику функціонування публічної адміністрації щодо розгляду звернень доповнено можливістю їх опрацювання через систему «єдиного входу», що спричинено використанням інформаційно-комунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин.

Нормативно запровадження концепту «єдиного входу» щодо опрацювання звернень громадян обумовлено прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян та запитів на публічну інформацію» [12]. Відповідно, опрацювання звернень громадян через систему «єдиного входу» означає регламентований нормами права порядок дій державної установи «Урядовий контактний центр» у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина та скорочення строку розгляду звернень громадян.

До завдань, яких необхідно досягти шляхом реалізації концепту «єдиного входу» опрацювання звернень можна віднести такі:

1) впровадження та ефективне функціонування в Урядовому контактному центрі єдиної електронної системи прийняття, реєстрації, обробки, передачі, опрацювання, розгляду, аналізу, моніторингу стану та результатів розгляду, накопичення, зберігання, захисту та обліку звернень;

2) побудова ефективної взаємодії органів виконавчої влади щодо впровадження електронного формату надання послуг та автоматизації надання відповідей на звернення за допомогою програмно-технічних рішень імітації реальної розмови із заявником (автором звернення), автоматичного озвучення та опрацювання запитів роботизованою системою в телефонному режимі тощо;

3) оцінка доцільності впровадження уніфікованих форм для звернень та для запитів на публічну інформацію;

4) опрацювання можливості впровадження зрозумілої, доступної та захищеної системи ідентифікації громадян для реєстрації їх звернень та надання відповідей на них;

5) запровадження простого та зручного для громадян механізму відстеження статусу звернення та стану його розгляду;

6) опрацювання можливості надання безкоштовної оперативної інформації на звернення в електронній формі (шляхом sms-інформування, повідомлення на мобільний телефон, на адресу електронної пошти, іншого способу інформування в електронній формі);

7) забезпечення зберігання та захисту електронних документів та інших електронних інформаційних ресурсів і тощо [12].

Урядовий контактний центр в рамках концепту «єдиного входу» розглядає ті звернення громадян, яких було направлено до органів виконавчої влади, що приєдналися до експериментального проекту через підписання меморандуму [1; 3]. У свою чергу, долучений орган, за погодженням із Міністром Кабінету Міністрів України, в рамках підписаного меморандуму має право поширити щодо себе експериментальний проект на звернення, які надійшли до цього органу через його контактний центр та/або довідкову телефонну лінію.

Виходячи з положень нормативно-правових актів [4; 12], звернення громадян, які підлягають розгляду через систему «єдиного входу», можуть бути подані до Урядового контактного центру таким чином:

за допомогою засобів телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію», інші «гарячі лінії», створені на базі Урядового контактного центру;

за допомогою використання Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру;

за допомогою Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади;

за допомогою офіційних веб-сайтів долучених до експериментального проекту органів;

шляхом передачі звернень громадян від учасників експериментального проекту до Урядового контактного центру на основі інтеграції систем електронного документообігу виключно з використанням Інтернету.

При цьому, під контактним центром розуміється установа, організація або структурний підрозділ, на які органом покладено функції з приймання, попереднього розгляду та реєстрації звернень, що надійшли за допомогою засобів телекомунікації, консультування та інформування заявників, надсилання звернень підрозділам органу та іншим органам відповідно до компетенції для розгляду по суті порушених питань [6].

Особливості подання звернень громадян через контактні центри опосередковано змістом

таких звернень. Так, на базі Урядового контактного центру створено спеціалізовані «гарячі лінії» для звернень громадян щодо повідомлень з питань корупційних діянь у центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах; щодо якості надання адміністративних послуг; щодо звернень від громадян України, які перебувають за кордоном; щодо інформування громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; з питань допомоги учасникам та постраждалим під час Революції Гідності; щодо звернень, отриманих від підприємців щодо пропозицій стосовно заходів Уряду з питань покращення умов ведення бізнесу; щодо випадків порушень трудового законодавства, пов'язаних із підвищенням мінімальної зарплати.

Щодо етапу фіксації звернення, якого подано через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», необхідно зазначити таке. Специфікою усного звернення є одночасність його подання та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення. На кожне усне звернення створюється електронна реєстраційна картка, в якій зазначаються: прізвище, власне ім'я та по батькові заявника, номер контактного телефону, місце проживання, електронна та поштова адреси, суть порушеного питання, пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги, дата подання звернення, інші відомості (за згодою особи). Кожному зверненню надається індивідуальний номер.

Урядовий контактний центр приймає звернення, здійснює їх реєстрацію, попередній розгляд, надає заявникам необхідні роз'яснення, довідкову інформацію за допомогою засобів телекомунікації, а також відповіді на звернення з питань, що не потребують розгляду органами, що відображено в Єдиній електронній базі даних звернень [6]. Уявляється доцільним зазначити, що Урядовий контактний центр в контексті впровадження концепту «єдиного входу» опрацювання звернень громадян реалізує й інші повноваження, наприклад: інформує громадськість про функціонування Єдиної системи; виявляє за результатами аналізу звернень проблемні питання державної політики, що потребують прийняття управлінських рішень, а також питання, що можуть спричинити соціальне напруження в суспільстві, та інформує про це органи; проводить моніторинг розгляду звернень органами та оприлюднює відповідну інформацію на веб-сайті Урядового контактного

центру; проводить аналіз звернень з метою формування бази типових роз'яснень та надання типової довідкової інформації, доступної через веб-сайт Урядового контактного центру; забезпечує функціонування Єдиної електронної бази даних звернень тощо [5].

Звернення, якого подано через визначені контактні центри, та не відповідає встановленим вимогам щодо надання персональних даних особи, яка звертається, визначається як анонімне та не реєструється. Виключення становлять випадки стосовно повідомлення про вчинення корупційного правопорушення, в якому наведено інформацію щодо конкретної особи та яке містить фактичні дані, яких може бути перевірено.

Особливості подання звернень громадян до Урядового контактного центру через електронну форму опосередковано інтенсифікацією інформаційно-комунікативних технологій у всіх сферах суспільних відносин [13]. До звернень громадян, яких подано в електронній формі, застосовуються загальні вимоги, які поширюються на всі види звернень, а саме: обов'язковість зазначення прізвища, імені, по батькові автора, викладу суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності тощо [10].

Особливості електронної форми подачі звернень полягають у способі і формі подання. Електронна форма є різновидом письмової форми [14], так як до останньої прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку. Візуальною формою подання звернення електронним способом є електронний документ, так як відображення даних, які у ньому містяться, здійснюється через електронні засоби, придатні для приймання його змісту людиною [7]. Щодо способу подання, то це певна дія (послідовність дій), прийом або система прийомів, яка дає можливість подати звернення в електронній формі через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто електронним способом [8].

Для того, щоб подати звернення в електронній формі, необхідно авторизуватися на сайті суб'єкта звернення. На цій стадії ініціатором (автором звернення) заповнюється спеціальна форма. Щоб створити нове звернення, необхідно здійснити вхід на сайт, а потім вибрати функцію «подати електронне звернення». Користувач, який не здійснив вхід на сайт – не отримує доступу до спеціальної форми створення нового електронного обігу. Після успішного ж здійснення зазначених дій, відбувається розміщення тексту. Видається, у зверненні має бути викладено суть звернення, вказано прізвище, ім'я, по батькові автора, адреса електронної пошти. Усі пропозиції, заяви і скарги, які надійшли електронно, повинні прийматися і централізовано реєструватися у день їх надходження, а ті, що надійшли в неробочий день і час – на наступний після нього робочий день на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами. Застосування електронного цифрового підпису при відправці не вимагається.

Необхідною умовою опрацювання звернень громадян в межах концепту «єдиного входу» є захист отриманої інформації. Відповідно, з одного боку, усі звернення, які розглядаються Урядовим контактним центром, повинні оброблятися в системі із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю [8], а з іншого боку – з дотриманням положень щодо захисту персональних даних [9]. При цьому, Урядовий контактний центр та учасники відпрацьовують шляхи спрощеного отримання згоди на розголошення відомостей, що містяться у зверненнях на підставі того, що відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про звернення громадян» заборона на розголошення інформації не поширюється на випадки повідомлення інформації, що міститься у зверненні, особам, які мають відношення до вирішення справи [12].

**Висновки.** Отже, розгляд звернення громадян, будучи одним із напрямків діяльності суб'єктів публічної адміністрації, виступає об'єктом впливу тенденцій інформатизації та впровадження електронного урядування. При цьому, концепт «єдиного входу» опрацювання звернень є системою нормативно закріплених процедурних дій щодо оперативного та якісного розгляду звернень громадян Урядовим контактним центром. Разом із тим, важливість залучення широкого кола уповноважених суб'єктів до експериментального проекту використання «єдиного



входу» опрацювання звернень громадян опосередковує потребу здійснення подальших наукових досліджень вказаної проблематики.

### Список використаної літератури:

- Деякі питання реалізації експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян, запитів на публічну інформацію, звернень та повідомлень про/або від осіб, які постраждали від торгівлі людьми, домашнього насильства, насильства за ознакою статі, насильства стосовно дітей, або про загрозу вчинення такого насильства: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 р. № 128. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128-2020-%D0%BF#Text>
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
- Меморандум про долучення органу виконавчої влади до експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян, запитів на публічну інформацію, звернень та повідомлень про/або від осіб, які постраждали від торгівлі людьми, домашнього насильства, насильства за ознакою статі, насильства стосовно дітей, або про загрозу вчинення такого насильства: Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 р. № 128 URL :
- Положення про державну установу «Урядовий контактний цент»: наказ господарсько-фінансового відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України від 24.02.2020 р. № 20 URL : [https://ukc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Pologenny\\_UKC.pdf](https://ukc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Pologenny_UKC.pdf)
- Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF>
- Порядок взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення належного реагування на звернення, які надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку та з використанням Інтернету: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/976-2019-%D0%BF> (дата звернення 12.01.2020 р.).
- Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
- Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>
- Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
- Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
- Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text>
- Про реалізацію експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян та запитів на публічну інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 972. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/972-2019-%D0%BF#Text>
- Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
- Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>

### Kotliarevska H. M. Mechanism of consideration of citizens' appeals within the concept of "a single sign-on"

*The article is devoted to the study of the mechanism of citizens' appeals within the concept of "a single sign-on" of their processing by the Government contact center. It is established that the processing of citizens' appeals using the system of "a single sign-on" means a regulated order of activities of the Government contact center in the area of public administration which is aimed at exercising and renewing the socio-economic, political and personal rights and legitimate interests of a man and a citizen and reducing examination term for citizens' appeals.*

*It is marked that citizens' appeals which were sent to executive authorities, which joined the pilot project by signing the memorandum, can be processed through "a single sign-on". The author pays attention that citizens' appeals, which may be processed via "a single sign-on", are subject to general requirements which cover all types of appeals, namely: obligatory specification of surname, name, patronymic name of an author, essence of the issue raised, comments, proposals, applications or complaints, a please or demand; the use of Ukrainian as the language of appeal; the lack in the content*

*of calls for the overthrow of the constitutional order, violation of the territorial integrity of Ukraine, propaganda of war, violence, cruelty, incitement of interethnic, racial, religious hatred, calls to commit terrorist acts, encroachment on human rights and freedoms; compliance with subjectivity rules etc.*

*The research outlines the ways of submitting citizens' appeals, which are subject to examination via the system of "a single sign-on", namely: using telephone communication means through the government "hot line", other "hot lines" based on the Government contact center; using the Internet through a web-site of the Government contact center; using the Unified Web-Portal of Executive Authorities; using the official web-sites involved in the pilot project of agencies; by transferring citizens' appeals from the participants of the pilot project to the Government Contact Center on the basis of the integration of an electronic document management systems exclusively with the use of the Internet.*

**Key words:** *citizens' appeals, pilot project, appeals examination, concept of "single sign-on", Government contact center.*