

## АНАЛІЗ РОБОТИ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ ТА РІВНІ ЇХ КОНТРОЛЮ

А.С. Бідучак

Буковинський державний медичний університет, м. Чернівці, Україна

**Ключові слова:** звернення громадян, рівні контролю, медичні працівники, єдиний електронний реєстр.

Буковинський медичний вісник. 2023. Т. 27, № 4 (108). С. 6-11.

**DOI:** 10.24061/2413-0737.27.4.108.2023.2

**E-mail:**

biduchak.anzhela@bsmu.edu.ua

**Резюме.** Скарги громадян є формою безпосереднього управління державними справами та одним із способів контролю за державним управлінням. Через звернення відбувається «діалог» між державою та громадянами, в якому можуть бути відображені як інтереси скаргжника, так і інших громадян чи суспільства в цілому. Вимоги громадян – це перш за все джерело інформації та необхідна сила для вирішення поточних або перспективних проблем розвитку сучасної країни. Більшість звернень складається зі скарг і заяв, і за цими поняттями ховаються саме права, які були порушені або не реалізовані, які формально закріплено в українському законодавстві.

Зрозуміло, влада не може враховувати звернення всіх і кожного, але їх число по одній і тій же проблемі здатне змусити її не просто ухвалити рішення про усунення конкретного порушення, виправлення конкретного недоліку, але звернути увагу на проблему в масштабах країни.

**Мета дослідження** – проаналізувати організацію роботи зі зверненням громадян та визначити основні рівні їх контролю.

**Матеріал і методи.** У дослідженні використано статистичний та медико-епідеміологічний методи. Проведено аналіз бази даних зі зверненнями громадян МОЗ України за 10 років (2013-2022 рр.).

**Результати дослідження.** Встановлено, що за період дослідження в Україні значно збільшилась кількість звернень громадян щодо надання медичної допомоги. Кількість звернень за 2022 рік порівняно з 2013 роком збільшилась на 24,0%. Основні питання звернень громадян стосуються надання медичної допомоги (23,4%), кадрових питань (14,6%); питань направлення на медико-санітарну експертну комісію та лікарсько-консультативну комісію (12,9%) та неправомірних дій медичних працівників (7,7%).

Отримані результати підтвердили необхідність розробки та впровадження наукових профілактичних технологій з метою удосконалення організації роботи зі зверненням громадян на регіональному рівні з подальшим впровадженням у роботу медичних закладів.

**Висновки.** Виявлено, що оптимізація роботи зі зверненнями потребує впровадження нової моделі щодо організації роботи із громадянами щодо їхніх звернень. Така модель забезпечить розгляд звернень по суті, з внесенням у єдиний реєстр звернень, враховуючи зворотний зв'язок та моніторинг задоволеності пацієнта.

---

## ANALYSIS OF WORK WITH CITIZEN COMPLAINTS IN UKRAINE AND THEIR LEVELS OF CONTROL

A.S. Biduchak

**Key words:** appeals of citizens, levels of control, medical workers, unified electronic register.

Bukovinian Medical Herald.

2023. V. 27, № 4 (108). P. 6-11.

**Resume.** Complaints of citizens are a form of direct management of state affairs and one of the ways of controlling state administration. Through the appeal, a «dialogue» takes place between the state and citizens, in which the interests of the complainant, as well as other citizens or society as a whole, can be reflected. The demands of citizens are, above all, a source of information and a necessary force for solving current or prospective problems of the development of a modern country. Most appeals consist of complaints and statements, and these concepts hide exactly the rights that have been violated or not implemented, which are formally enshrined in Ukrainian legislation.

Of course, the government cannot consider everyone's appeals, but their number on the same problem can force it not just to make a decision to eliminate a specific

violation, and to correct a specific deficiency, but to pay attention to the problem on a national scale.

**The purpose of the study** is to analyze the organization of work with citizens' appeals and to define the main levels of their control.

**Material and methods.** Statistical and medical-epidemiological methods were used in the study. An analysis of the database with appeals from citizens of the Ministry of Health of Ukraine for 10 years (2013-2022) was carried out.

**Results and discussion.** It was established that during the study period in Ukraine, the number of appeals from citizens regarding the provision of medical assistance increased significantly. The number of appeals for 2022 compared to 2013 increased by 24,0%. The main issues addressed by citizens concern the provision of medical assistance (23,4%), personnel issues (14,6%); issues of referral to the medical and sanitary expert commission and medical advisory commission (12,9%) and illegal actions of medical workers (7,7%).

The obtained results confirmed the need for the development and implementation of scientific preventive technologies in order to improve the organization of work with citizens' appeals at the regional level with further implementation in the work of medical institutions.

**Conclusions.** It was found that optimizing work with appeals requires implementing a new model for organizing work with citizens regarding their appeals. Such a model will ensure consideration of appeals on merit, with entry into a single register of appeals, taking into account feedback and monitoring of patient satisfaction.

**Вступ.** Звернення громадян – це основна форма реалізації громадянами свого конституційно закріпленого права на участь в управлінні державними і громадськими справами, можливості впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності. Саме звернення відображають очікування людей на забезпечення стабільної роботи органів влади, встановлення належного правопорядку, можливості вирішення місцевих проблем [3].

Звернення громадян є формою безпосереднього управління справами держави та одним із способів контролю над громадським управлінням. З допомогою звернень відбувається «діалог» держави й громадянина, оскільки у зверненнях можуть відбиватися, як інтереси автора звернення, а й інших громадян чи інтересів всього суспільства. Звернення громадян – це, передусім, джерело інформації, необхідної для влади спрямованих на вирішення поточних чи перспективних питань розвитку сучасної держави. Більшість звернень складають скарги та заяви, а саме за цими поняттями ховаються порушені чи нереалізовані права, які офіційно встановлені в законодавстві України [4].

Зрозуміло, влада не може враховувати звернення всіх і кожного, але їх число по одній і тій же проблемі здатне змусити її не просто ухвалити рішення про усунення конкретного порушення, виправлення конкретного недоліку, але звернути увагу на проблему в масштабах країни. Крім того, громадяни, прагнучи убезпечити себе від порушень своїх прав, одночасно сприяють тому, щоб усунути причини цих порушень та не повторювати їх у майбутньому [1].

**Мета роботи** – проаналізувати організацію роботи зі зверненнями громадян та визначити основні рівні їх контролю.

#### Матеріал і методи

У дослідженні використано статистичний та медико-

епідеміологічний методи. Проведено аналіз бази даних зі зверненнями громадян МОЗ України за 10 років (2013-2022 рр.).

#### Результати дослідження та їх обговорення

За період дослідження (2013-2018-2022 рр.) найбільша кількість звернень зареєстрована у 2022 р. (рис.1) і становить 22260, що на 2631 звернення більше ніж у 2018 р. (11,8% до 2022 р.) та на 5330 звернень більше ніж у 2013 р. (24% до 2022 р.).

Збільшення кількості звернень пов'язано з воєнними подіями в Україні. Найбільша кількість – це вимушено переселені особи та найменш захищені категорії, зокрема пенсіонери, особи з інвалідністю, багатодітні родини, безробітні, які потребують особливої уваги з боку органів влади у задоволенні їх повсякденних запитів та проблем. При цьому найбільше письмових звернень спостерігалось у 2018 р. (рис. 2) і становило 12671, що на 4523 звернення більше ніж у 2022 р. та 6366 – у 2013 р. Найбільша кількість звернень від Урядового контактного центру України (рис. 3) надійшло у 2022 р. і становила 3576, що на 6% більше по відношенню до 2018 р. (3365 звернень) та на 46,2% більше – до 2013 р. (1922 звернення).

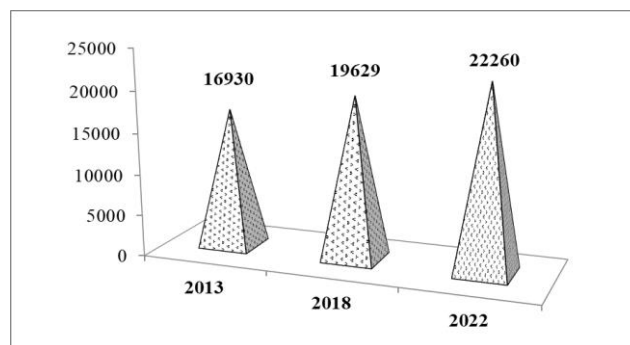


Рис.1. Динаміка звернень громадян за період 2013-2018-2022 роки

## Оригінальні дослідження

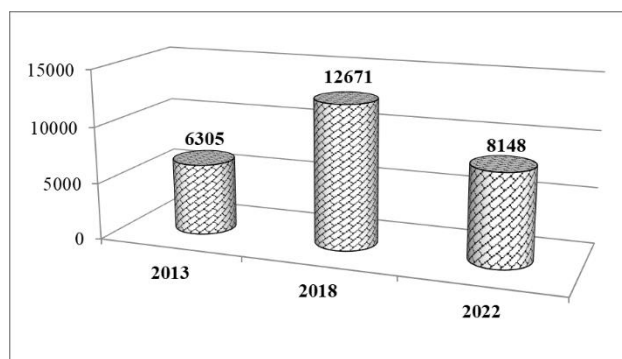


Рис. 2. Динаміка письмових звернень громадян за період 2013-2018-2022 роки

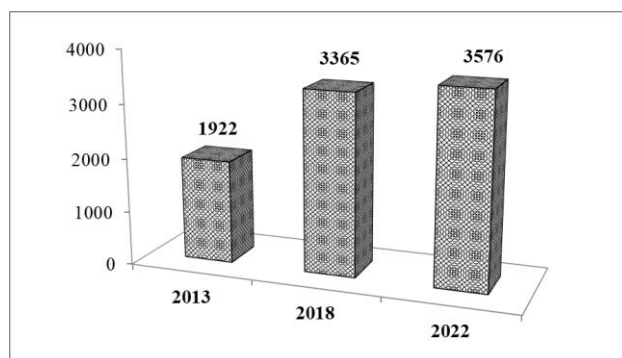


Рис. 3. Динаміка кількості звернень від Урядового контактного центру України за період 2013-2018-2022 роки

Збільшилась кількість надходження звернень від державної установи «Урядовий контактний центр» в 1,3 раза. Збільшилась кількість звернень громадян, які надійшли від Офісу Президента України (в 1,2 раза порівняно з 2013 р.), також зменшилась кількість звернень, що надійшли від Секретаріату Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України (табл. 1).

Приєм та опрацювання звернень також здійснюється за допомогою телефонної «гарячої лінії» МОЗ, яка функціонує відповідно до наказу МОЗ від 09.11.2021 року № 2471 «Про затвердження Порядку роботи телефонної «гарячої лінії» МОЗ», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 23.02.2022 за № 247/37583. Звернення, що потребують опрацювання на місцях, надсилаються засобами електронного листування відповідальним посадовим особам структурних підрозділів з питань охорони

здоров'я обласних та міських державних адміністрацій. Протягом 2022 року на телефонну «гарячу лінію» МОЗ надійшло 116550 звернень – це в 5,8 раза більше звернень ніж у 2013 році (21283) (рис. 4).

За 2022 рік найбільша кількість звернень на телефонну «гарячу лінію» надійшла від жителів Луганської області – 32202; Донецької області – 9237 та Волинської області – 7914; у 2018 році – Кіровоградської області – 17499; Донецької області – 7198 та Івано-Франківської області – 6503; у 2013 році – від жителів Києва – 5369; Донецької області – 2162 та Дніпропетровської області – 2040.

Основні питання, які порушували соціально незахищені категорії громадян у 2022 році – це питання COVID-19 – 714 (5,37% від усіх звернень); про надання медичної допомоги – 1853 (21,4%); про забезпечення ліками та виробами медичного призначення – 1010 (7,6%); щодо кадрових питань – 1382 (10,4%); про неправомірні дії медпрацівників – 1014 (7,63%); з питань направлення на МСЕК, ЛКК – 865 (6,5%). Найбільше звернень надійшло до МОЗ з питань надання медичної допомоги – 48443 (21,4%).

Результати аналізу письмових звернень за змістом основних питань у 2018 році наступні: щодо надання медичної допомоги – 6300 (32,1%); щодо кадрових питань – 3447 (17,6%); з питань направлення на МСЕК, ЛКК – 2266 (11,4%); про неправомірні дії медпрацівників – 1673 (8,5%); питання ліцензування та акредитації – 701 (3,6%).

Аналіз основних питань за змістом, що порушували громадяни у 2013 році, розподілений таким чином: щодо надання медичної допомоги – 3959 (23,4%); щодо кадрових питань – 2472 (14,6%); з питань направлення на МСЕК, ЛКК – 2186 (12,9%); про неправомірні дії медпрацівників – 1306 (7,7%); питання ліцензування та акредитації – 667 (3,9%).

За видами звернення громадян були наступні (табл. 2): заяви (клопотання) – 12158 у 2022 році (18019 – 2018 р.; 14991 – 2013 р.); скарги – 429 (1210 – 2018 р.; 1633 – 2013 р.); пропозиції (зауваження) – 521 (400 – 2018 р.; 306 – 2013 р.).

Найбільший відсоток заяв (клопотань) спостерігається у 2018 р. – 91,8% (2022 р. – 91,5%; 2013 р. – 88,55%); скарг – у 2013 р. – 9,65% (2022 р. – 4,0%; 2018 р. – 6,16%); пропозицій (зауважень) – у 2022 р. – 4,5% (2018 р. – 2,04%; 2013 р. – 1,8%).

Загалом у МОЗ у 2022 році було вирішено – 6551

Таблиця 1

Кількість звернень громадян до МОЗ України за 2013-2018-2022 роки

	2013	2018	2022	% 2022 до 2013
Отримано безпосередньо від громадян	6305	12671	8148	+29,23
Отримано з інших установ і організацій	3759	4236	4491	+19,3
Отримано від Кабінету Міністрів України	1245	422	242	-80,6
Отримано від Офісу Президента України	927	1500	272	-70,7
Отримано з Верховної Ради України	144	800	139	+3,5
<b>Всього:</b>	<b>12380</b>	<b>19629</b>	<b>13292</b>	<b>+7,4</b>
Повторні	1532	2774	71	-95,4
Колективні звернення	684	553	283	-58,6
<b>Разом</b>	<b>2216</b>	<b>3327</b>	<b>354</b>	<b>-84,0</b>

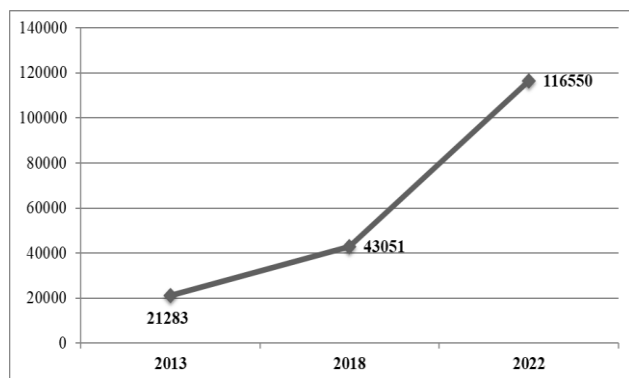


Рис. 4. Кількість звернень на телефонну «гарячу лінію» за період 2013-2018-2022 роки

(9414 – у 2018 р.; 8491 – у 2013 р.) питань порушених у зверненнях громадян; направлено для розгляду до місцевих органів охорони здоров'я – 3716 (5035 – у 2018 р.; 5945 – у 2013 р.); направлено за належністю в інші державні органи – 1270 (600 – у 2018 р.; 587 – у 2013 р.) (табл. 3).

З числа звернень вирішених у МОЗ: вирішено позитивно у 2022 році – 167 (860 – у 2018 р.; 3528 – у 2013 р.), надано роз'яснення – 6377 (8535 – у 2018 р.; 4301 – у 2013 р.), відмовлено – 7 (18 – у 2018 р.; 662 – у 2013 р.). Серед найбільш значущих причин, що породжують звернення громадян до органів виконавчої влади, є не тільки існуючі проблеми з фінансуванням галузі охорони здоров'я, але й певні недоліки у роботі місцевих органів охорони здоров'я щодо задоволення обгрунтованих звернень громадян [2,5].

Таблиця 2

#### Класифікація за видами звернень громадян за 2013-2018-2022 роки

Види звернень громадян	Роки		
	2013	2018	2022
Заяви (клопотань)	14991 (88,55%)	18019 (91,8%)	12158 (91,5%)
Скарги	1633 (9,65%)	1210 (6,16%)	529 (4,0%)
Пропозиції (зауваження)	306 (1,8%)	400 (2,04%)	605 (4,5%)
<b>Всього</b>	<b>16930</b>	<b>19629</b>	<b>13292</b>

Таблиця 3

#### Стан розгляду та вирішення порушених у зверненнях питань за 2013-2018-2022 роки

	2013	2018	2022
1. Вирішено в МОЗ	8491	9414	6551
- дано роз'яснення	4301	8535	6377
- вирішено позитивно	3528	860	167
- відмовлено	662	18	7
2. Направлено для вирішення в місцеві органи влади	5945	5035	3716
3. Направлено за належністю в інші відомства	587	600	1270
4. У стадії розгляду (вирішення)	1854	4580	1755
<b>Всього</b>	<b>16930</b>	<b>19629</b>	<b>13292</b>

Громадяни можуть звертатися зі скаргами різними способами – від гарячих ліній до очного прийому керівників установ. Проте велика кількість скарг призводить до відсутності єдиної бази даних звернень громадян, що унеможливує прозорий моніторинг стану розгляду скарг та підготовку аналітичних звітів та формування подальших рішень.

На основі отриманих даних, визначено рівні та гілки організації роботи зі зверненнями громадян щодо надання медичних послуг (рис.1).

В Україні організація роботи зі зверненнями громадян є багаторівневою – центральний, регіональний та місцевий рівні.

До центрального рівня щодо організації роботи зі зверненнями громадян відносяться Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) України та Національна служба здоров'я України (НСЗУ).

Регіональний рівень – Департамент організаційного забезпечення МОЗ та Управління документообігом НСЗУ, які мають у своєму підпорядкуванні телефонні «гарячі лінії», контакт-центри та відділ по роботі зі

скаргами громадян.

Місцевий рівень – Департамент охорони здоров'я та медичні заклади, які уклали договори з НСЗУ, яким підпорядковуються медичні заклади.

Аналіз показує, що багато звернень фіксується на місцевому рівні. Питання якості та доступності медичних послуг залежить передусім до компетенції медичного закладу та його медичних працівників, щодо якого надходить скарга. Відповідно, має бути розвинена система зворотного зв'язку, щоб вирішити проблему звернення в ефективний спосіб через обов'язкову взаємодію з пацієнтом.

Враховуючи те, що значна частка питань вирішується на рівні закладу охорони здоров'я без звернення до МОЗ чи НСЗУ, відповідні скарги та звернення залишаються «невидимими» для центральних органів влади та не включаються до загальної статистики звернень, оскільки немає єдиного реєстру таких даних. Формат, у якому медичні заклади фіксують дані у кварталних звітах, застарів, а періодичні терміни подання не дозволяють відслідковувати стан розгляду скарг та інших звернень громадян, що потребує термінових змін та

Оригінальні дослідження

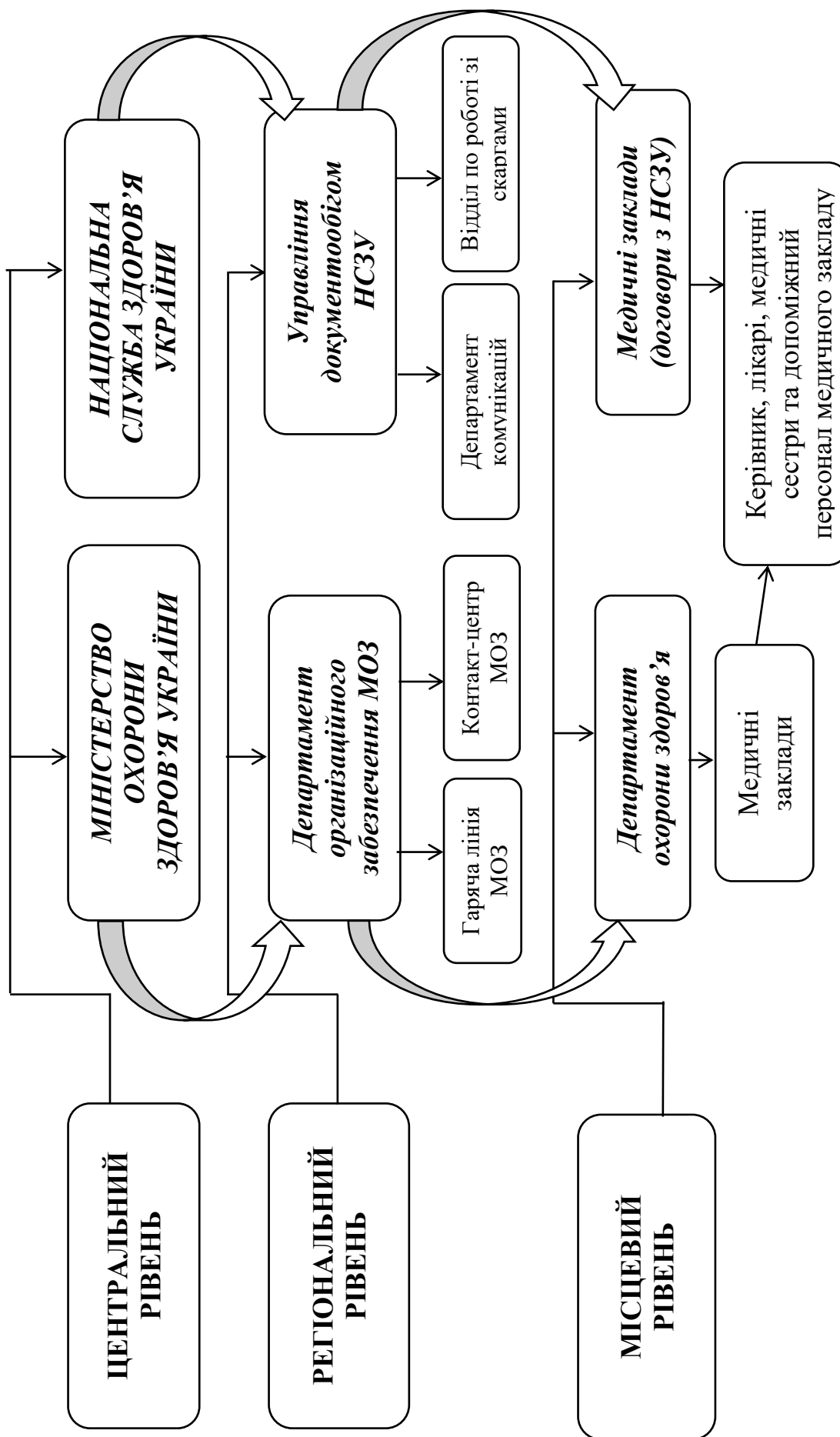


Рис. 1. Рівні організації роботи зі зверненнями громадян щодо надання медичних послуг

впровадження єдиного електронного реєстру звернень громадян у кожній медичній установі, що надасть можливість адекватно проводити моніторинг та аналіз звернень громадян.

#### Висновки

1. Встановлено, що за роки дослідження в Україні значно збільшилась кількість звернень громадян щодо надання медичної допомоги. Кількість звернень за 2022 рік порівняно з 2013 роком збільшилась на 24,0%. Основні питання звернень громадян стосуються надання медичної допомоги (23,4%), кадрових питань (14,6%); питань направлення на МСЕК, ЛКК (12,9%) та неправомірних дій медичних працівників (7,7%).

2. Отримані результати підтвердили необхідність розробки та впровадження наукових профілактичних технологій з метою удосконалення організації роботи зі зверненням громадян на регіональному рівні з подальшим впровадженням у роботу медичних закладів.

3. Виявлено, що оптимізація роботи зі зверненнями потребує впровадження нової моделі щодо організації роботи з громадянами щодо їхніх звернень. Така модель забезпечить розгляд звернень по суті, з внесенням у єдиний реєстр звернень, враховуючи зворотний зв'язок та моніторинг задоволеності пацієнта.

**Перспективи подальших досліджень.** Становить інтерес подальшого спостереження за моніторингом звернень громадян з розробкою функціонально-організаційної моделі профілактики та корекції дій медичних працівників на випадок подання на них скарг від пацієнтів.

#### Список літератури

1. Адамик В, Дишкант Ю. Модернізація організаційної культури закладу охорони здоров'я в умовах медичної реформи. Економічний альманах. 2020;30(4):140-6. DOI: 10.35774/econa2020.04.140.

2. Івченко ІБ. Конфлікт-менеджмент в системі місцевого самоврядування в умовах соціальних змін. Наукові перспективи. 2023;1:78-89. DOI: 10.52058/2708-7530-2023-1(31)-78-89.

3. Телєгіна ДМ, Цимбал АВ, Шевчук ОА. Соціальні аспекти профілактики конфліктів в організації. Актуальні

проблеми економіки та управління. 2020;14:1-7.

4. Юрочко ТП, Заремба СМ. Задоволеність пацієнтів якістю медичної допомоги як індикатор оцінювання ефективності запровадження змін у сфері охорони здоров'я: огляд літератури. Державне управління: удосконалення та розвиток [Інтернет]. 2019[цитовано 2023 Лип 17];11. Доступно: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11\\_2019/36.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2019/36.pdf) DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.34.

5. Ясинський ІГ. Імплементация процедури медіації в українське законодавство: теоретико-правовий аналіз [дисертація]. Київ; 2016. 295 с.

#### References

1. Adamyk V, Dyshkant Yu. Modernizatsiia orhanizatsiinoi kul'tury zakladu okhorony zdorov'ia v umovakh medychnoi reformy [Modernization of the organizational culture of the health care institution in the conditions of the medical reform]. Ekonomichnyi al'manakh. 2020;30(4):140-6. DOI: 10.35774/econa2020.04.140. (in Ukrainian).

2. Ivchenko IB. Konflikt-menedzhment v systemi mistsevoho samovriaduvannia v umovakh sotsial'nykh zmin [Conflict management in the system of local self-government in conditions of social changes]. Naukovi perspektivy. 2023;1:78-89. DOI: 10.52058/2708-7530-2023-1(31)-78-89. (in Ukrainian).

3. Teliehina DM, Tsymbal AV, Shevchuk OA. Sotsial'ni aspekty profilaktyky konfliktiv v orhanizatsii [Social aspects of conflict prevention in the organization]. Aktual'ni problemy ekonomiky ta upravlinnia. 2020;14:1-7. (in Ukrainian).

4. Yurochko TP, Zarembo SM. Zadovolenist' patsientiv yakistiu medychnoi dopomohy yak indyktor otsiniuvannia efektyvnosti zaprovadzhennia zmin u sferi okhorony zdorov'ia: ohliad literatury. Derzhavne upravlinnia: udoskonallennia ta rozvytok [Patient satisfaction with the quality of medical care as an indicator of the effectiveness of the implementation of changes in the field of health care: a review of the literature. Public administration: improvement and development] [Internet]. 2019[cited 2023 Jul 17];11. Available from: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11\\_2019/36.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2019/36.pdf). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.34. (in Ukrainian).

5. Yasyn'skyi IH. Implementatsiia protsedury mediatsii v ukrains'ke zakonodavstvo: teoretyko-pravovyi analiz [Implementation of the mediation procedure in Ukrainian legislation: theoretical and legal analysis] [dissertation abstract]. Kyiv; 2016. 295 p. (in Ukrainian).

#### Відомості про авторів

**Бідучак А.С.** – канд. мед. наук, доцент кафедри соціальної медицини та організації охорони здоров'я, Буковинський державний медичний університет, м. Чернівці, Україна. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3475-1497>

#### Information about the author

**Biduchak A.S.** – MD, PhD, Associate Professor at the Department of Social Medicine and Public Health, Bukovinian State Medical University, Chernivtsi, Ukraine.

*Надійшла до редакції 23.11.23  
Рецензент – доц. Чоренька Ж.А.  
© А.С. Бідучак, 2023*