

## ПРОЕКТ 1.

## «РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПЕРВИЧНОЙ МЕДИКО-САНИТАРНОЙ ПОМОЩИ»

**А.В. КОРОЧКИН**<sup>1</sup>, начальник отдела контроля за реализацией программы модернизации здравоохранения и деятельностью органов исполнительной власти в сфере здравоохранения Росздравнадзора, KorochkinAV@roszdravnadzor.ru

**И.Н. ХОДЫРЕВА**<sup>2</sup>, руководитель Координационного центра по реализации федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» – Центра организации первичной медико-санитарной помощи, HodirevaIN@rosminzdrav.ru

**С.И. ТАУБКИНА**<sup>1</sup>, начальник отдела анализа, мониторинга и отчетности Росздравнадзора, TaubkinaSI@roszdravnadzor.ru

## Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» как основной резерв для повышения доступности и улучшения качества медицинской помощи гражданам Российской Федерации

**Ключевые слова:** Национальный проект «Здравоохранение»; федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи»; первичная медико-санитарная помощь; фельдшерские, фельдшерско-акушерские пункты; врачебные амбулатории; передвижные медицинские комплексы; санитарная авиация; профилактические осмотры

*Korochkin A.V., Khodyreva I.N., Taubkina S.I.*

*The federal project «Development of the system of primary health care» as the main reserve for increase of accessibility and quality of health care for citizens of the Russian Federation*

*The article presents the targeted indicators and main activities of the federal project «Development of the system of primary health care», as well as Roszdravnadzors areas of control over their achievement and realization.*

**Keywords:** National project «Health care»; federal project «Development of the system of primary health care»; primary health care; feldsher's station, rural health post; outpatient clinic; mobile medical complexes; air medical service; preventive examination

**П**ервичная медико-санитарная помощь (далее – ПМСП) – это тот вид медицинской помощи, который наиболее приближен к населению, поэтому повышение доступности этого вида медицинской помощи, усиление ее профилактической направленности, повышение качества, создание комфортных условий пребывания пациента в медицинской организации – это важнейшие задачи, стоящие перед системой здравоохранения [1].

От организации работы амбулаторно-поликлинической службы во многом зависит эффективность деятельности всей системы охраны здоровья населения. Именно первичное звено здравоохранения должно обеспечить доступность медицинской помощи, системность обслуживания граждан, своевременность выявления различных заболеваний и тесное

**В статье изложены целевые показатели, основные мероприятия федерального проекта «Развитие системы оказания медико-санитарной помощи» и направления контроля Росздравнадзора за их достижением и реализацией.**

взаимодействие с медицинскими организациями других уровней оказания медицинской помощи. Кроме того, в системе оказания ПМСП должен быть четкий контроль за состоянием здоровья пациентов, уже имеющих хронические неинфекционные заболевания, с целью предотвращения развития повторных нежелательных симптомов и осложнений, приводящих к летальному исходу, и, как следствие, к росту показателей смертности от основных причин в субъектах Российской Федерации [2].

В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах

<sup>1</sup> Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения. Управление контроля за реализацией государственных программ в сфере здравоохранения

<sup>2</sup> Центр организации первичной медико-санитарной помощи ФГБУ «НМИЦ ПМ» Минздрава России

охраны здоровья граждан в Российской Федерации» ПМСП является основой системы здравоохранения и включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни, в т. ч. снижению уровня факторов риска заболеваний, и санитарно-гигиеническому просвещению.

Основные стратегические направления внутренней политики России в сфере здравоохранения, озвученные Президентом Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию в марте 2018 г., нашли свое отражение в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», Национальном проекте «Здравоохранение», вступившем в силу с января 2019 г.

Цели и задачи, определенные главой государства, легли в фундамент 8 федеральных проектов, составляющих основу Национального проекта. Каждый из федеральных проектов направлен на достижение целевых показателей по всем ключевым направлениям деятельности системы здравоохранения. Одним из таких направлений является федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи».

Определены основные цели федерального проекта:

- 1) завершение формирования сети медицинских организаций первичного звена здравоохранения;
- 2) обеспечение оптимальной доступности для населения (в т. ч. для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;
- 3) обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;
- 4) оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение

времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу;

- 5) увеличение числа дополнительных вылетов, совершаемых санитарной авиацией для эвакуации пациентов по экстренным показаниям;
- 6) расширение числа субъектов Российской Федерации, использующих санитарную авиацию;
- 7) формирование системы защиты прав пациентов.

Паспортом федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» определены следующие показатели результативности:

- будет создано более 350 новых фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий;
- в 62 субъектах Российской Федерации будет произведена замена более 1 200 фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий;
- к 2022 г. будут функционировать более 1 300 мобильных медицинских комплексов;
- к 2025 г. охват граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год составит 70%, число граждан, прошедших профилактические осмотры, составит 102,7 млн человек в год;
- к 2025 г. доля медицинских организаций, участвующих в создании и тиражировании «новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь», составит 72,3%;
- в субъектах Российской Федерации будут разработаны стратегии развития санитарной авиации;
- будут созданы региональные системы диспетчеризации скорой медицинской помощи (в рамках реализации федерального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе ЕГИСЗ»);
- будет построено (реконструировано) не менее 78 вертолетных (посадочных) площадок при медицинских

организациях или на расстоянии, соответствующему не более чем 15-минутному доезду на автомобиле скорой медицинской помощи;

- ежегодного будет увеличиваться число выполняемых вылетов санитарной авиации в дополнение к вылетам, совершаемым за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации – до 12 500 дополнительных вылетов к 2024 г.;
- доля лиц, госпитализированных по экстренным показаниям с помощью санитарной авиации в течение первых суток, к 2025 г. составит 90,0%;
- охват застрахованных лиц, информированных страховыми медицинскими представителями о праве на прохождение профилактического медицинского осмотра, к 2025 г. составит 100%.

Достижение результатов федерального проекта позволит построить пациент-ориентированную схему оказания первичной медико-санитарной и экстренной помощи.

Паспорт федерального проекта включает в себя также ежегодные показатели (контрольные точки), в соответствии с которыми будут реализовываться поставленные цели<sup>3</sup> (табл. 1). Аналогичные паспорта, содержащие собственные показатели и контрольные точки, разработаны и утверждены в каждом субъекте Российской Федерации.

В рамках реализации федерального проекта Росздравнадзор совместно с Минздравом России осуществляет мониторинг выполнения мероприятий проекта по завершению формирования сети медицинских организаций первичного звена здравоохранения, а именно: создание и замену фельдшерско-акушерских пунктов, фельдшерских пунктов, врачебных амбулаторий для обеспечения медицинской помощью населенных пунктов с численностью населения от 100 до 2000 человек, приобретение передвижных медицинских комплексов для населенных пунктов, где проживает менее 100 человек, а также выполнение мероприятий, направленных

на повышение охвата диспансеризацией и профилактическими медицинскими осмотрами, предусмотренных федеральным проектом.

Помимо этого, Росздравнадзором осуществляется мониторинг выполнения мероприятий, предусмотренных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 №369-Р и №370-Р, в соответствии с которыми в 2018 г. субъектами Российской Федерации осуществлялось приобретение модульных конструкций фельдшерско-акушерских, фельдшерских пунктов, врачебных амбулаторий, а также приобретение передвижных медицинских комплексов.

Мероприятия по замене и созданию фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий контролируются Росздравнадзором в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.12.2018 № 1732 «Об утверждении Правил предоставления и распределения в 2019 – 2020 гг. иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях создания и замены фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных амбулаторий для населенных пунктов с численностью населения от 100 до 2000 человек».

По информации Минздрава России, в 2019 г. планируется создать 399 фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий. (табл. 2).

Наибольшее количество фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий запланировано к созданию в Центральном федеральном округе – 87, наименьшее количество – в Северо-Кавказском федеральном округе – 33.

При проведении контрольных мероприятий Росздравнадзор уделяет большое внимание изучению территориальной доступности оказания медицинской помощи. За последние годы количество фельдшерско-акушерских пунктов неуклонно снижалось, а состояние ряда из них расценивается

<sup>3</sup> Паспорт Национального проекта «Здравоохранение» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16).

Таблица 1. Основные показатели федерального проекта «Развитие оказания системы медико-санитарной помощи»								
Наименование показателя	Тип показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Число граждан, прошедших профилактические осмотры, млн. чел	Основной	58,4	61,39	63,83	66,2	78,6	87,68	102,74
Доля впервые в жизни установленных неинфекционных заболеваний, выявленных при проведении диспансеризации и профилактическом медицинском осмотре у взрослого населения, от общего числа неинфекционных заболеваний с впервые установленным диагнозом, %	Дополнительный	16,7	17,4	18,1	18,9	19,6	20,3	21,1
Количество медицинских организаций, участвующих в создании и тиражировании «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь», ед	Основной	307	3074	5123	5594	6005	6407	6864
Доля записей к врачу, совершенных гражданами без очного обращения в регистратуру медицинской организации, %	Дополнительный	17	25	33	40	48	56	63
Доля обоснованных жалоб (от общего количества поступивших жалоб), урегулированных в досудебном порядке страховыми медицинскими организациями, %	Дополнительный	53,6	56,6	60,6	65,1	69,1	73,1	77,1
Доля медицинских организаций, оказывающих в рамках обязательного медицинского страхования первичную медико-санитарную помощь, на базе которых функционируют каналы оперативной связи граждан со страховыми представителями страховых медицинских организаций, %	Дополнительный	3,3	30,7	47,8	55	60,9	67,2	72,9
Число лиц (пациентов), дополнительно эвакуированных с использованием санитарной авиации (ежегодно, человек)	Дополнительный	5293	9800	10600	11700	13000	14200	15500
Количество посещений при выездах мобильных медицинских бригад, тыс. посещений	Дополнительный	3123,2	3687,9	4792,9	5897,9	6561,9	6561,9	6561,9
Доля лиц, госпитализированных по экстренным показаниям в течение первых суток от общего числа больных, к которым совершены вылеты, %	Дополнительный	83,5	90	90	90	90	90	90

как аварийное. Поэтому в подавляющем большинстве регионов в ряде населенных пунктов отмечается низкий уровень доступности первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи, что является прямым нарушением прав граждан. Создание и замена фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий приведут к улучшению медицинской помощи по таким основным критериям, как качество, безопасность и доступность (табл. 3).

С целью контроля за повышением доступности медицинской помощи для населения в регионах России функционирует геоинформационная система Министерства здравоохранения Российской Федерации, которая позволяет определить, где именно в стране не хватает поликлиник, больниц, а также увидеть, для жителей каких отдаленных населенных пунктов медицинская помощь оказывается недоступной и в соответствии с этим принять управленческие решения.

По своей сути геоинформационная система – это карта Российской Федерации, которая четко привязывает каждый медицинский объект к географической точке. Это позволяет Росздравнадзору при проведении проверочных мероприятий сделать точный анализ доступности медицинской помощи в любом субъекте Российской Федерации в соответствии с требованиями приказа Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543 н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению». Таким образом, наличие геоинформационной системы будет служить еще одним средством контроля за строительством фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных амбулаторий при проведении Росздравнадзором проверочных мероприятий.

### Контроль за реализацией федерального проекта

#### Контроль за функционированием мобильных медицинских комплексов

Мероприятия по контролю за функционированием передвижных медицинских комплексов осуществляются Росздравнадзором в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.12.2018 № 1734 «Об утверждении Правил предоставления и распределения в 2019–2021 гг. иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оснащение медицинских организаций передвижными медицинскими комплексами для оказания медицинской помощи жителям населенных пунктов с численностью населения до 100 человек».

По данным Минздрава России, в рамках данного направления будет приобретено 509 мобильных комплексов (табл. 4).

Таблица 2. Создание фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий

Округ	Планируется к созданию, ед.
<b>Всего, РФ</b>	399
Центральный федеральный округ	87
Северо-Западный федеральный округ	36
Южный федеральный округ	47
Северо-Кавказский федеральный округ	33
Приволжский федеральный округ	65
Уральский федеральный округ	33
Сибирский федеральный округ	56
Дальневосточный федеральный округ	42

В целях контроля за реализацией Федерального проекта в части мероприятий по приобретению передвижных медицинских комплексов Росздравнадзором разработана отчетная форма мониторинга цен на приобретаемые в рамках Национального проекта «Здравоохранение» мобильные комплексы, с помощью которой проводится сравнительный анализ цен на закупаемые в регионах передвижные медицинские комплексы.

В связи с этим Росздравнадзор рекомендует органам государственной власти в сфере здравоохранения обращать особое внимание на соответствие запланированных

Таблица 3. Динамика изменения количества фельдшерско-акушерских пунктов (2013–2020 гг.)

Период	2013	2014	2015	2016	2017	Федеральный проект: «Развитие системы оказания ПМСП»	2019	2020
Фельдшерско-акушерские пункты	34 689	34 860	34 219	33 979	33 784		+390	Замена 1200

Таблица 4. Передвижные медицинские комплексы, предусмотренные к поставке

Предусмотрено к приобретению	Вид передвижного медицинского комплекса			
	Передвижной ФАП	Передвижной флюорограф	Передвижной маммограф	Иное
	Предусмотрено ед.	Предусмотрено ед.	Предусмотрено ед.	Предусмотрено ед.
	509 комплексов	298	97	50

к приобретению передвижных медицинских комплексов реестру медицинских изделий с целью недопущения случаев нарушения действующего законодательства в сфере обращения медицинских изделий, а также обращает внимание на необходимость наличия регистрационного удостоверения на передвижные медицинские комплексы.

#### **Контроль за проведением профилактических медицинских осмотров в субъектах Российской Федерации**

Проведение профилактических медицинских осмотров, безусловно, один из значимых разделов проекта, направленных на раннее выявление хронических неинфекционных заболеваний (состояний)

и факторов риска их развития (повышенный уровень артериального давления, дислипидемия, повышенный уровень глюкозы в крови, курение табака и др.).

По данным Минздрава России, по результатам I полугодия 2019 г. годовой план по проведению профилактических медицинских осмотров и диспансеризации в целом по Российской Федерации выполнен на 46,1% (табл. 5).

Обеспечение полноценного и качественного проведения профилактических осмотров напрямую зависит от достаточной обеспеченности кадрами в первичном звене здравоохранения.

В большинстве субъектов, в которых Росздравнадзором проведены проверки

Таблица 5. Профилактические медицинские осмотры и диспансеризация

Показатель	Профилактические медицинские осмотры и диспансеризация				Профилактический медицинский осмотр и диспансеризация граждан в возрасте 65 лет и старше	
	I квартал 2019 г.		II квартал 2019 г.		(II квартал 2019 г.)	
	Прошли профилактические мероприятия, всего, млн чел.	Выполнение годового плана, %	Прошли профилактические мероприятия всего млн чел.	Выполнение годового плана, %	Число граждан 65 лет и старше, прошедших профилактический осмотр и диспансеризацию, чел. (по данным ФФОМС)	Доля граждан 65 лет и старше, прошедших профилактический осмотр и диспансеризацию, от числа граждан 65 лет и старше, подлежащих осмотрам в соответствии с федеральным проектом «Старшее поколение», %
Всего, РФ	13,465	21,9	28,279	46,10%	1 592 241	31,40



в 2018–2019 гг., отмечалось превышение количества прикрепленного населения на одном терапевтическом участке, что является нарушением приказа Минздрава России от 27.02.2016 № 132н «О требованиях к размещению медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения исходя из потребностей населения» (норма на 1 участкового врача на 1 терапевтический участок составляет 1 700 человек).

Превышение установленного норматива зарегистрировано в Смоленской, Калужской, Псковской областях, Республике Ингушетия, г. Севастополе и др.

К примеру, в Приморском крае на 1 участкового врача приходится более 3 000 человек прикрепленного населения (превышение численности прикрепленного населения отмечено у 407 участковых врачей).

В Калужской области на 1 участкового врача приходится 7 501 человек прикрепленного населения (у 181 участкового врача имеется превышение численности прикрепленного населения, которое варьируется от 1 800 до 7 500 человек).

#### **Контроль за госпитализациями по экстренным показаниям с помощью санитарной авиации**

В соответствии с планом мероприятий по реализации федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» к 31.12.2019 должно быть выполнено не менее 7 500 вылетов санитарной авиации дополнительно к вылетам, осуществляемым за счет собственных средств бюджетов субъектов Российской Федерации. По данным Министерства

**Таблица 6. Эвакуация пациентов с помощью санитарной авиации по итогам 6 месяцев 2019 г.**

	фактическое количество вылетов за счет средств субсидии	эвакуировано пациентов (в рамках вылетов за счет субсидии)	из них детей	из них детей до 1 года
			(за счет субсидии)	(за счет субсидии)
<b>Итого</b>	2764	3737	759	305

здравоохранения Российской Федерации по итогам полугодия фактическое количество вылетов за счет средств субсидии составляло 2 764 (табл. 6). Мероприятия по контролю за госпитализациями по экстренным показаниям с помощью санитарной авиации будут проводиться Росздравнадзором с применением проверочных листов, а также по результатам анализа информации, предоставляемой субъектами Российской Федерации по достижению контрольных точек.

В рамках контроля за реализацией федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», а также с целью предотвращения рисков недостижения контрольных точек мероприятий проекта, Росздравнадзором разработан перечень вопросов для использования при проведении контроль-надзорных мероприятий в субъектах Российской Федерации.

Оказание ПМСП в медицинских организациях субъектов Российской Федерации, особенно в отдаленных районах, должно быть доступно, безопасно и иметь показатели высокой эффективности.

#### **ИСТОЧНИКИ**

1. Сковрцова В.И. о национальном проекте «Здравоохранение»: «Изменения почувствует каждый». Федеральный специализированный журнал «Кто есть Кто в медицине». – URL: <http://ktovmedicine.ru/2018/3/v-i-skovrцова-o-nacionalnom-proekte-zdravoohranenie-izmeneniya-pochuvstvuet-kazhdy.html> (дата обращения 31.07.2019)
2. Соловьева Н.Б., Гришина Н.К., Загоруйченко А.А., Значкова, Е.А. Проблемы доступности и качества организации первичной медико-санитарной помощи по оценкам жителей г. Москвы. – URL: <http://izron.ru/articles/informatsionnye-tehnologii-v-meditsine-i-farmakologii-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunaro-sektsiya-26-obshchestvennoe-zdorove-i-zdravookhraneniye-spetsialnost-14-02-03/ problemy-dostupnosti-i-kachestva-organizatsii-pervichnoy-mediko-sanitarnoy-pomoshchi-po-otsenkam-zhi/> (дата обращения 31.07.2019).