

# Нормативно-правовые аспекты формирования семейной медицины

**О.Г. Шекера**

Национальная медицинская академия последиplomного образования имени П.Л. Шупика, г. Киев  
Международная общественная организация «Международная ассоциация «Здоровье общества», г. Киев

В статье обсуждаются подходы к реформированию системы здравоохранения Украины, ключевыми задачами которой являются: усовершенствование нормативно-правовой базы функционирования первичной медико-санитарной помощи, модернизация инфраструктуры и совершенствование образовательного процесса на последиplomном уровне.

**Ключевые слова:** реформа системы здравоохранения, нормативно-правовые документы, первичная медицинская помощь, семейная медицина, последиplomное образование.

Современное состояние общественного здоровья в Украине характеризуется как кризисное, о чем свидетельствуют негативные тенденции в триаде статистических показателей, а именно: показателях воспроизводства населения (медико-демографические данные), показателях развития детей, запаса физических сил у взрослого населения (показатели физического развития) и адаптации населения к условиям окружающей среды (заболеваемость, инвалидность). При этом факторами развития этих негативных тенденций в Украине есть все основные детерминанты здоровья, на которые указывают эксперты ВОЗ, а именно: социально-экономическое положение в стране, состояние окружающей среды, качество питания и питьевой воды, растущее расслоение населения по уровню доходов, организация оказания медицинской помощи и т.д.

Сегодня украинская система здравоохранения не способна обеспечить на должном уровне доступность, качество, своевременность оказания медицинской помощи и услуг здравоохранения, надлежащий уровень профилактики заболеваний и смертности, другими словами – удовлетворить в достаточной степени потребности населения в медицинской помощи [1].

Поэтому одним из основных приоритетов политики реформ является неуклонное повышение уровня благосостояния людей, улучшение функционирования системы здравоохранения с целью повышения качества медицинских услуг, их доступности, внедрения стимулов и создания условий для здорового образа жизни населения и надлежащих условий труда.

Определяющую роль в решении проблем общественного здоровья и улучшении определяющих его детерминант – сокращении распространенности факторов риска, внедрении современных стратегий профилактики хронических неинфекционных заболеваний и формировании здорового образа жизни – играет семейная медицина.

В статье 35–1 Закона Украины «О внесении изменений в Основы законодательства Украины о здравоохранении относительно усовершенствования оказания медицинской помощи» от 07.07.2011 № 3611-VI основные понятия изложены в следующей редакции [2]: первичная медицинская помощь (ПМП) – медицинская помощь, оказываемая в амбулаторных условиях или по месту жительства (пребывания) пациента врачом общей практики – семейным врачом и предусматривает предоставление консультации, проведение диагностики и лечение наиболее распространенных болезней, травм, отравлений, патологических, физиологических (во время беременности) состояний, осуществление профилактических мероприятий; направление в соответствии с медицинскими показаниями пациента, который не

нуждается в экстренной медицинской помощи, для предоставления ему вторичной (специализированной) или третичной (высокоспециализированной) медицинской помощи, предоставление неотложной медицинской помощи в случае острого расстройства физического или психического здоровья пациента, который не нуждается в экстренной, вторичной (специализированной) или третичной (высокоспециализированной) медицинской помощи.

Оказание первичной медицинской помощи обеспечивают центры первичной медицинской (медико-санитарной) помощи (ЦПМСП), которые являются учреждениями здравоохранения, а также врачи общей практики – семейные врачи, которые осуществляют хозяйственную деятельность по медицинской практике как физические лица-предприниматели и могут находиться с этими учреждениями здравоохранения в гражданско-правовых отношениях. В состав ЦПМСП могут входить как структурные, так и обособленные подразделения: фельдшерско-акушерские пункты, амбулатории, медицинские пункты, медицинские кабинеты.

Сейчас в отрасли существует немало нерешенных проблем ПМП:

- несовершенство нормативно-правовой базы;
- несоответствие требованиям времени системы взаимоотношений между заказчиками и поставщиками медицинских услуг;
- низкая доступность ПМП для населения (прежде всего в сельской местности из-за удаленности учреждений ПМСП от места жительства пациента);
- качественный и количественный недостаток кадрового обеспечения;
- отсутствие системы мотивации медицинских работников ПМП;
- необходимость совершенствования и эффективного внедрения стандартов ПМП;
- отсутствие действенной системы управления и технологическая отсталость учреждений ПМСП;
- рассредоточенность оказания ПМП между различными учреждениями, специалистами и др.

Указанные проблемы невозможно решить в условиях функционирования поликлинической (традиционной) модели предоставления ПМП и обеспечить выполнение рекомендаций ВОЗ по организации эффективной ПМП (таблица).

Таким образом, существующая система здравоохранения не может в полной мере удовлетворить потребности населения в доступной, высококачественной и эффективной медицинской помощи. Предыдущие реформы в сфере здравоохранения не дали желаемого результата в связи с тем, что носили непоследовательный, преимущественно фрагментарный характер, в целом не меняя устаревшую со времен плановой экономики систему оказания медицинской помощи, что и не дало возможности адаптировать ее к рыночным отношениям в национальной экономике.

В связи с этим в современных условиях перед системой здравоохранения возникли новые задачи по укреплению профилактических служб, повышению доступности и качества медицинского обслуживания, совершенствованию ПМП, улучшению

Сравнительные характеристики оказания ПМП в Украине и рекомендации ВОЗ [3]

Рекомендации ВОЗ	ПМП в Украине
Ориентация на пациента	Преимущественно ориентация на отдельные проблемы со здоровьем (преобладание работы по обращению)
Всесторонний характер ПМП	Фрагментация по возрасту, полу, принадлежности к определенным категориям населения (ветераны ВОВ, пострадавшие от аварии на Чернобыльской АЭС и т.д.)
Постоянная (единственная) точка доступа к ПМП	Множественность точек доступа к ПМП (женская консультация, детская поликлиника и поликлиника для взрослых), Прямой доступ к врачам-специалистам, которые частично оказывают медицинскую помощь в рамках компетенции ПМП. Оказание неотложной помощи и лечение по методу дневного стационара (отдельными структурами с выделенным штатом)
Непрерывность (длительный контакт) предоставления ПМП	Фрагментация ПМП по возрасту пациента (детская консультация, подростковый кабинет, поликлиника для взрослых, кабинет для ветеранов ВОВ и т.п.)

кадрового обеспечения, модернизации инфраструктуры и обеспечению справедливости в здравоохранении. Существующие проблемы здравоохранения являются непростыми для решения, имеют многоаспектный комплексный характер, что обуславливает актуальность совершенствования системы здравоохранения, разработки и реализации новых стратегий и программ.

В течение последних 20 лет ученые и практики медицинской отрасли Украины находились на этапе поиска путей эффективных преобразований системы здравоохранения, которые бы позволили достигать ощутимых социально-экономических результатов по сохранению и поддержанию здоровья граждан.

В принятых Законах Украины «О внесении изменений в Основы законодательства Украины о здравоохранении относительно усовершенствования оказания медицинской помощи» от 07.07.2011 г. № 3611-VI [2] и «О порядке проведения реформирования системы здравоохранения в Винницкой, Днепропетровской, Донецкой областях и городе Киеве» от 07.07.2011 г. № 3612-VI [4], а также в распоряжении Кабинета Министров № 1164-Р от 31.10.2011 г. «О Концепции общегосударственной программы «Здоровье – 2020: украинское измерение» [5] определены организационные и правовые основы реформирования системы здравоохранения, а также направления по внедрению и развитию ПМП на принципах семейной медицины.

Пилотный проект в городе Киеве, Винницкой, Днепропетровской и Донецкой областях (далее – Проект) по реформированию системы здравоохранения предусматривает проведение в течение 2011–2014 гг. структурно-организационной и функциональной перестройки системы медицинского обслуживания в пилотных регионах, что позволит:

- повысить уровень медицинского обслуживания населения и расширить возможности его доступности и качества;
- внедрить новые подходы к организации работы учреждений здравоохранения в пилотных регионах и их финансирование;
- повысить эффективность использования бюджетных средств, предусмотренных для финансового обеспечения системы здравоохранения в пилотных регионах.

Реализация Проекта предусматривает: создание в пилотных регионах сети учреждений здравоохранения, структурированной по видам медицинской помощи, системы медицинского обслуживания путем отделения/объединения учреждений здравоохранения, которые удовлетворяют потребности населения в первичной, вторичной, третичной и экстренной медицинской помощи; организацию и обеспечение функционирования в пилотных регионах ЦПМСП.

Согласно поставленной цели предметом деятельности ЦПМСП являются:

- организационно-методическое руководство и координация деятельности структурных подразделений ЦПМСП на территориях, которые входят в сферу их обслуживания, по вопро-

сам предоставления населению доступной, своевременной, качественной и эффективной ПМП;

- организация оказания ПМП в определенном законодательством порядке;
- организация проведения профилактических прививок;
- обеспечение права граждан на свободный выбор врача по оказанию ПМП в определенном законодательством порядке;
- планирование, организация, участие и контроль за проведением профилактических осмотров и диспансеризации населения;
- обеспечение соблюдения преемственности и последовательности в предоставлении медицинских услуг населению, которое входит в сферу обслуживания ЦПМСП, с учреждениями здравоохранения и учреждениями, предоставляющими вторичную (специализированную), третичную (высокоспециализированную) и экстренную медицинскую помощь (медицинский маршрут пациента);
- организация отбора и направление больных на консультацию и лечение в учреждения здравоохранения и учреждения, предоставляющие вторичную (специализированную) и третичную (высокоспециализированную) медицинскую помощь, а также отбора больных на санаторно-курортное лечение и реабилитацию в определенном законодательством порядке;
- обеспечение соблюдения стандартов и унифицированных клинических протоколов медицинской помощи;
- внедрение новых форм и методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации заболеваний и состояний;
- организация стационаро-замещающих форм оказания медицинской помощи;
- проведение экспертизы временной нетрудоспособности и контроль выдачи листов нетрудоспособности;
- направление на МСЭК лиц со стойкой утратой трудоспособности;
- участие в проведении информационной и образовательно-разъяснительной работы среди населения по формированию здорового образа жизни;
- организация льготного обеспечения лекарственными средствами населения в определенном законодательном порядке;
- проведение мероприятий по предупреждению и своевременному выявлению заболеваний, снижение уровня осложнений, инвалидности и смертности населения;
- координация внедрения и контроль над выполнением местных программ и мероприятий по вопросам совершенствования оказания ПМП;
- определение проблемных вопросов оказания ПМП и путей их решения;
- разработка планов развития ПМП;
- проведение совместно с санитарно-эпидемиологической службой профилактических и противоэпидемических мероприятий;

- определение потребности структурных подразделений ЦПМСП и населения в лекарственных средствах, изделиях медицинского назначения, медицинском оборудовании и транспортных средствах для обеспечения населения доступной, своевременной и качественной медицинской помощью;
- мониторинг обеспечения и рационального использования лекарственных средств, изделий медицинского назначения, медицинского оборудования и транспортных средств;
- мониторинг выполнения и финансового обеспечения государственных социальных нормативов по обеспечению населения ПМП;
- изучение, анализ и прогнозирование показателей состояния здоровья населения и участие в разработке мероприятий, направленных на сохранение и улучшение здоровья населения;
- обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников ЦПМСП;
- медицинская практика;
- приобретение, транспортировка, хранение, отпуск наркотических средств и психотропных веществ;
- другие функции, вытекающие из возложенных на ЦПМСП задач.

Как видим, одной из важных задач, которая требует решения, является подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников ЦПМСП. С этой целью в 2013 г. научно-педагогическим коллективом Национальной медицинской академии последиplomного образования имени П.Л. Шупика подготовлен проект Типового положения об Университетском (академическом) учебно-практическом центре семейной медицины (далее – Центр) во исполнение Программы экономических реформ на 2010–2014 гг. «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство».

Центр является структурным подразделением университета (академии), а территориально будет находиться на базе ЦПМСП. Планируется создать Центры во всех регионах Украины.

Непосредственное руководство Центром будет осуществлять заведующий, который назначается и освобождается от должности приказом ректора университета (академии) по представлению заведующего кафедрой семейной медицины. Центр подчиняется ректору университета (академии) и заведующему кафедрой семейной медицины.

Главной целью Центра является организация и осуществление учебно-практической последиplomной подготовки врачей общей практики–семейных врачей и врачей других специальностей по овладению практическими навыками по специальности «Общая практика – семейная медицина».

Для достижения поставленной цели Центр решает следующие задачи:

- методическое обеспечение развития первичной медико-санитарной помощи на принципах семейной медицины в системе здравоохранения региона;
- организация и проведение лекционных, семинарских и практических занятий для врачей общей практики–семейных врачей и врачей других специальностей под руководством заведующего кафедрой семейной медицины;

- участие в подготовке, переподготовке и повышении квалификации врачей общей практики – семейных врачей и врачей других специальностей по вопросам оказания ПМП, совершенствования этой системы на уровне региона под руководством заведующего кафедрой семейной медицины;

- организация и проведение выездных циклов тематического усовершенствования, семинаров-тренингов (по программам и планам, утвержденным Ученым советом университета (академии)) с врачами общей практики – семейной медицины и врачами других специальностей по овладению практическими навыками;

- распространение методической и учебной литературы, информационных бюллетеней о состоянии развития семейной медицины в регионе и в Украине.

В своей деятельности Центр руководствуется Конституцией Украины, законами Украины, указами Президента Украины, постановлениями и распоряжениями Кабинета Министров Украины, приказами Министерства здравоохранения Украины, другими актами действующего законодательства, Уставом университета (академии), Коллективным договором университета (академии), приказами ректора, решениями Ученого совета университета (академии) и Положением об Университетском (академическом) учебно-практическом центре семейной медицины.

В заключение необходимо отметить, что предложенные комплексные меры будут реальны, если их поддержат, кроме органов государственной власти и местного самоуправления, медицинская общественность и все украинское общество, это позволит сделать процесс положительных изменений в системе медицинского обеспечения населения реальным и необратимым.

### Нормативно-правові аспекти формування сімейної медицини

**О.Г. Шекера**

У статті обговорюються підходи щодо реформування системи охорони здоров'я України, ключовими завданнями якої є: вдосконалення нормативно-правової бази функціонування первинної медико-санітарної допомоги, модернізація інфраструктури і вдосконалення освітнього процесу на післядипломному рівні.

**Ключові слова:** реформа системи охорони здоров'я, нормативно-правові документи, первинна медична допомога, сімейна медицина, післядипломна освіта.

### Regulatory and legal aspects of the formation of family medicine

**O.G. Shekera**

The article discusses approaches to reforming the health care system of Ukraine and its key objectives: to improve the legal and regulatory base of functioning of the primary health care, upgrading of the infrastructure and improvement of the educational process at the postgraduate level.

**Key words:** health care reform, legal and regulatory documents, primary health care, family medicine, postgraduate education.

### Сведения об авторе

**Шекера Олег Григорьевич** – Институт семейной медицины Национальной медицинской академии последиplomного образования имени П.Л. Шупика, 04112, г. Киев, ул. Дорогожичская, 9; тел.: (044) 206-73-22, (066) 704-97-75.

### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
2. Закон України від 07.07.2011 р. № 3611-VI «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги».
3. Модель надання первинної медичної допомоги міському населенню (методичні рекомендації). – МОЗ, Київ, 2012. – 19 с.
4. Закон України від 07.07.2011 р.

№ 3612-VI «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві».

5. Рекомендації робочої групи Міністерства охорони здоров'я Ук-

раїни за підсумками інспекційно-методичних відвідувань-перевірок організації надання медичної допомоги у центрах первинної медико-санітарної допомоги у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві. – МОЗ, Київ, 2012.

*Статья поступила в редакцию 1.04.2013*