

Научная статья

УДК 614.2

doi:10.25742/NRIPH.2022.04.014

## Компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере общественного здоровья: анализ и перспективы совершенствования

Андрей Иванович Тихонов<sup>1✉</sup>, Елена Александровна Певцова<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ФГБНУ «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н. А. Семашко» Минобрнауки России, 105064, г. Москва, Российская Федерация;

<sup>2</sup>ГОУ ВО МО Московский государственный областной университет, г. Мытищи, Российская Федерация

<sup>1</sup>andrey.tihonov.93@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6459-0471>

<sup>2</sup>pevtsova@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2750-6680>

**Аннотация.** Государственная политика в области охраны здоровья населения требует консолидации экономических, политических, социальных ресурсов, а также совершенствования отраслевых управленческих технологий и механизмов. Актуальность обозначенной проблематики обусловлена необходимостью осуществления комплексного анализа специфических компетенций федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) как инструментария государственного управления в сфере общественного здоровья.

**Цель исследования.** Оценить компетенции ФОИВ по обеспечению показателей общественного здоровья населения, проанализировать законодательную базу и документы стратегического планирования для устранения законодательных пробелов.

**Материалы и методы.** Методологической базой исследования выступают современные методы научного познания, в том числе: методы правовой аналитики, анализ нормативных правовых актов, методы моделирования, прогнозирования.

**Результаты.** Результатами исследования явились целостное описание отраслевых полномочий и компетенций ФОИВ, анализ нормативных документов, регулирующих развитие направлений общественного здоровья населения, которые могут применяться для дальнейшего совершенствования компетенций ФОИВ, в том числе при анализе межсекторального взаимодействия по вопросам охраны здоровья населения.

**Выводы.** Настоящее исследование представляет собой многоаспектную оценку компетенций федеральных органов исполнительной власти в сфере общественного здоровья, являющуюся основой для анализа полномочий профильных ФОИВ и рассмотрения отраслевых управленческих функций и полномочий. Представленные результаты исследования могут быть использованы в целях уточнения ряда отраслевых компетенций федеральных органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** общественное здоровье; компетенции федеральных органов исполнительной власти; управление системой здравоохранения; стратегического планирование; межсекторальное взаимодействие.

**Для цитирования:** Тихонов А. И., Певцова Е. А. Проблемы лекарственного обеспечения в постсоветских странах // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н. А. Семашко. 2022. № 4. С. 76—80. doi:10.25742/NRIPH.2022.04.014.

Original article

## Competences of the federal executive authorities in the sphere of public health: analysis and prospects for improvement

Andrey I. Tikhonov<sup>1✉</sup>, Elena A. Pevtsova<sup>2</sup>

<sup>1</sup>N. A. Semashko National Research Institute of Public Health, 105064, Moscow, Russian Federation;

<sup>2</sup>Moscow region state university, Mytishci, Russian Federation

<sup>1</sup>andrey.tihonov.93@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6459-0471>

<sup>2</sup>pevtsova@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2750-6680>

**Abstract.** The state policy in the field of public health protection requires the consolidation of economic, political, social resources, as well as the improvement of sectoral management technologies and mechanisms. The relevance of the identified issues is due to the need for a comprehensive analysis of the specific competencies of the federal executive authorities as a tool for public administration in the field of public health.

**Objective.** The purpose of the article is to assess the competence of federal executive authorities to ensure public health of the population, to analyze the legislative framework and strategic planning documents to eliminate legislative gaps.

**Methods.** The methodological basis of the study is modern methods of scientific knowledge, including: analysis, formal-legal method, modeling method.

**Results.** The result of the study was a holistic description of the sectoral powers and competencies of federal executive authorities, an analysis of regulatory documents regulating the development of areas of public health of the population, which can be used to further improve the competencies of federal executive authorities, including when analyzing public health indicators from the standpoint of intersectoral interaction.

**Interpretation.** The present study is a multidimensional assessment of the competencies of federal executive authorities in the field of public health, which was the basis for the analysis of the powers of specialized executive authorities and consideration of sectoral management functions and powers. The presented research results can be used to clarify a number of sectoral competencies and powers of federal executive authorities.

Key words: *public health; competences of federal executive authorities; health system management; strategic planning; intersectoral interaction.*

**For citation:** Tikhonov A. I., Pevtsova E. A. Competences of the federal executive authorities in the sphere of public health: analysis and prospects for improvement. *Bulletin of Semashko National Research Institute of Public Health*. 2022;(4):76–80. (In Russ.). doi:10.25742/NRIPH.2022.04.014.

## Введение

Ключевыми элементами государственной политики в сфере общественного здоровья выступают управленческие решения, базирующиеся на экономических, политических, социальных, научно-технологических и экологических факторах. Федеральные органы исполнительной власти как главные распорядители бюджетных средств оказывают существенное влияние на динамику показателей общественного здоровья населения. Являясь социальным государством, Российская Федерация в качестве приоритета провозглашает охрану здоровья населения [1], создание условий для развития основополагающих направлений общественного здоровья, что закреплено в статье 41 Конституции РФ.

## Материалы и методы

В представленной работе используются различные научные методы и исследовательские инструменты: методы правовой аналитики, анализ нормативных правовых актов и отраслевых компетенций ФОИВ, метод мысленного эксперимента, прогнозирование, систематизация фактов и концепций, что позволило дать оценку механизму правовой оценки государственного регулирования общественного здоровья и явилось основой для научного обоснования направлений совершенствования полномочий ФОИВ в сфере общественного здоровья.

Авторами были проанализированы положения, регламентирующие деятельность и полномочия 70 федеральных органов исполнительной власти, в том числе: ФОИВ, находящиеся в непосредственном ведении Президента Российской Федерации; ФОИВ, находящиеся в непосредственном ведении Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

В рамках исследования были изучены труды ведущих отечественных ученых (Александрова О. Ю., Герасименко Н. Ф., Григорьев И. Ю., Стародубов В. И.), занимающихся проблематикой нормативного регулирования в сфере охраны здоровья граждан. Отметим, что в виду многокомпонентности и междисциплинарного характера объекта исследования, заключающегося в анализе нормативно урегулированных компетенций ФОИВ в сфере общественного здоровья, результаты исследования представляют значительный интерес как с теоретической точки зрения, так и с позиций разработки и последующего внедрения практических предложений по совершенствованию отраслевой управленческой деятельности в сфере общественного здоровья населения.

<sup>1</sup> Указы Президента Российской Федерации от 14.09.2018 № 514, от 26.02.2019 № 78, от 28.10.2019 № 529, от 21.01.2020 № 21. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_343385/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343385/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/)

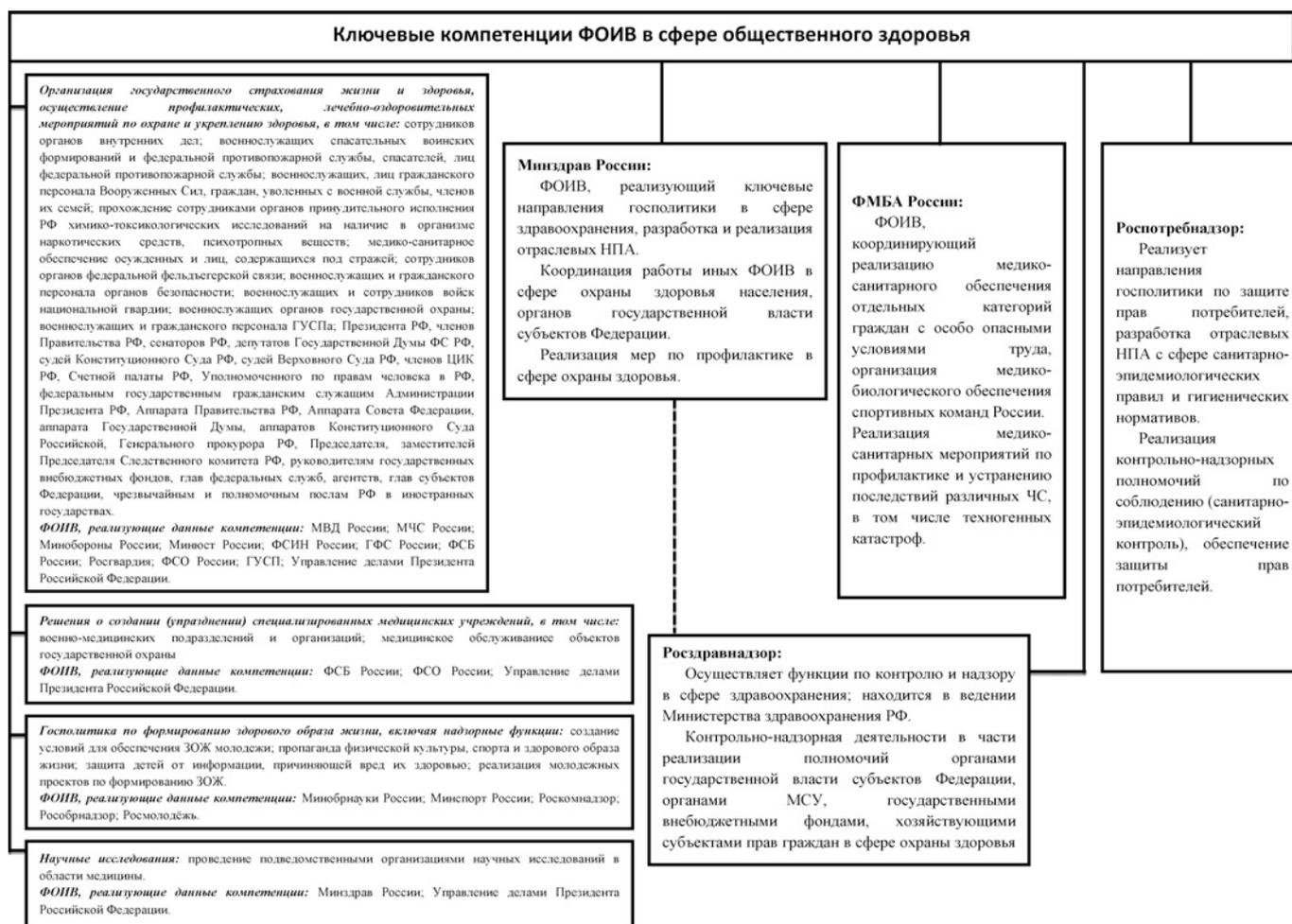
## Результаты и обсуждение

Осуществленная оценка отраслевых компетенций ФОИВ в области общественного здравоохранения позволяет систематизировать полномочия ведомств (рис. 1).

На основании проведенного анализа нормативных правовых актов, необходимо обозначить, что компетенции в сфере общественного здоровья наличествуют у 25 федеральных органов исполнительной власти. Целесообразно рассмотреть и классифицировать компетенции ФОИВ, для которых полномочия в сфере общественного здоровья являются профилирующими (Минздрав России, ФМБА России, Роспотребнадзор, Росздравнадзор), и иные ведомства, в сферу деятельности которых входят компетенции, коррелирующие с показателями общественного здоровья. Министерство здравоохранения Российской Федерации является органом власти, реализующим ключевые направления государственной политики в области здравоохранения<sup>2</sup> и координирующим отраслевую деятельность иных ФОИВ в рамках переданных полномочий, в том числе посредством межсекторального взаимодействия. Отдельно обозначим, что компетенцией Минздрава России также является консолидирующая роль в части деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам здравоохранения, в том числе в сфере обязательного медицинского страхования. Минздрав России, являясь профильным федеральным органом исполнительной власти, наделен полномочиями по проектированию и последующей реализации государственных и целевых программ, направленных на пропаганду здорового образа жизни, что позволяет существенным образом влиять на показатели общественного здоровья; полномочиями в области профилактики заболеваний и повышения уровня медицинской грамотности населения. Таким образом, компетенции Минздрава России являются основой для реализации государственной политики в сфере здравоохранения, эффективно сочетая в себе элементы централизации основных полномочий и делегирование управленческих функций в части развития региональных систем здравоохранения и достижения показателей общественного здоровья с учетом специфики развития субъектов Федерации.

ФМБА России — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по нормативному правовому регулированию в сфере медико-санитарного обеспечения отдельных категорий граждан с особо опасными условиями труда, организация медико-биологического обеспечения

<sup>2</sup> Указы Президента Российской Федерации от 14.09.2018 № 514, от 26.02.2019 № 78, от 28.10.2019 № 529, от 21.01.2020 № 21. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_343385/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343385/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/)



спортивных команд России<sup>3</sup>. Полномочия Федерального медико-биологического агентства в сфере общественного здоровья позволяют реализовывать госполитику в сфере здравоохранения с учетом факторов и условий жизнедеятельности отдельных категорий граждан и характера развития специфических отраслей народно-хозяйственного комплекса РФ. Компетенции ФМБА России также позволяют реализовывать исследования и делегировать финансирование на выполнение научно-исследовательских работ, в том числе по тематике общественного здоровья.

Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, реализуя направления государственной политики по защите прав потребителей, разработка отраслевых НПА с сфере санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов<sup>4</sup>. В рамках разработки, реализации и контроля над реализацией государственных санитарно-эпидемиологических правил, Роспотребнадзор существенным образом влияет на показатели общественного здоровья населения, что олицетво-

руется как на уровне регулирования вопросов в сфере защиты прав потребителей, так и в вопросах регулирования санитарно-эпидемиологической обстановки в стране [2].

Росздравнадзор, находясь в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации, осуществляет контрольно-надзорную деятельность в части реализации полномочий органами государственной власти субъектов Федерации, органами МСУ, государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами прав граждан в сфере охраны здоровья<sup>5</sup>. Компетенции, связанные с отраслевой контрольно-надзорной деятельностью, позволяют минимизировать риски возможных злоупотреблений со стороны различных акторов, влияющих на показатели общественного здоровья, а также положительным образом сказывается на функционировании публично-правовых образований, в том числе на уровне информационной открытости ФОИВ.

В процессе исследования были выделены следующие основополагающие компетенции в сфере общественного здоровья непрофильных ФОИВ:

- 1) осуществление профилактических, лечебно-оздоровительных мероприятий по охране и

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 206 (ред. от 30.10.2021) «О Федеральном медико-биологическом агентстве». <https://base.garant.ru/12139622/>

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 02.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.10.2021). <https://base.garant.ru/12136005/>

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 323 (ред. от 25.01.2022) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022). <https://base.garant.ru/12135989/>

Таблица 1

**Направления работы ФОИВ в сфере общественного здоровья (в соответствии со статьей 14 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ)**

Основные направления управленческой деятельности в сфере охраны здоровья	Отраслевые компетенции ФОИВ
Реализация комплексной, многофакторной модели государственной политики по охране народонаселения России	— реализация ключевых направлений госполитики, влияющих на показатели общественного здоровья населения, с учетом факторов развития различных отраслей народного хозяйства; — обеспечение равного доступа к качественным медицинским услугам для населения
Создание условий для реализации государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина (в части охраны здоровья)	— контрольно-надзорная деятельность, направленная на мониторинг выполнения ключевых показателей общественного здоровья ключевыми акторами — органами государственной власти органами местного самоуправления, субъектами негосударственного сектора; — развитие механизмов общественного контроля и государственно-частного партнерства по вопросам общественного здоровья
Управление федеральной собственностью, используемой в указанной сфере	— реализация полномочий по вопросам управления имущественными комплексами подведомственных учреждений, с учетом специфики достижения ключевых показателей общественного здоровья; — повышение эффективности использования имущественных комплексов в целях диверсификации источников финансирования мероприятий, направленных на достижение основных показателей общественного здоровья
Реализация государственных функций, направленных на санитарную охрану территории Российской Федерации	— проведение мероприятий санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера; — реализация государственных мер, направленных на повышение уровня санитарно-эпидемиологического благополучия населения
Реализация комплекса мероприятий по спасению жизни и сохранению здоровья людей при ЧС, минимизация рисков, сопряженных с угрозами для жизни и здоровья граждан от медико-санитарных последствий ЧС	— реализация ключевых компетенций ФОИВ в сфере профилактики и спасения жизни граждан, сохранения здоровья людей при возникновении ЧС, ликвидация медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, информационное сопровождение населения в части доведения сведений о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах
Осуществление государственных контрольно-надзорных полномочий в сфере охраны здоровья населения	— надзорные полномочия и функции, направленные на профилактику нарушений, связанных с деятельности ФОИВ в сфере общественного здоровья

укреплению здоровья государственных гражданских служащих, военнослужащих и иных отдельных категорий граждан;

- 2) управление специализированными медицинскими учреждениями;
- 3) реализация ключевых направлений государственной политики по пропаганде здорового образа жизни;
- 4) реализация НИОКР в сфере общественного здоровья.

В целях обобщения результатов представленного анализа, представим в виде некоторой систематизации направления работы ФОИВ в сфере общественного здоровья (табл. 1).

Одним из основных параметров, по которым оценивается эффективность реализации и распределения компетенций между различными органами власти, является минимизация рисков, связанных с дублированием полномочий и функций ведомств, в полномочия которых входят вопросы, связанные с регулированием направлений общественного здоровья [3]. В рамках проведенного анализа компетенций ФОИВ в сфере общественного здоровья, сопоставления компетенций Минздрава России и ФМБА России, целесообразно отметить, что в полномочия Минздрава России входит «реализация государственной политики в сфере медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации»<sup>6</sup>, тогда как полномочия ФМБА России содержат «порядок организации медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Российской Федера-

ции (по согласованию с Министерством спорта Российской Федерации)»<sup>7</sup>. Выше обозначенные элементы дублирования управленческих функций могут отрицательно сказаться на качестве профильной управленческой деятельности и, как следствие, снижении соответствующих показателей общественного здоровья.

Также необходимо отметить, что в полномочиях Министерства здравоохранения Российской Федерации значится осуществление статистического наблюдения в сфере здравоохранения, формы статистического учета и отчетности в сфере здравоохранения. Однако на данный момент на законодательном уровне не отражено взаимодействие Минздрава России и Росстата (как профильного ФОИВ, отвечающего в том числе за социальную статистику) в части ведения учета и развития специальных статистических инструментариев, позволяющих учитывать и прогнозировать динамику ключевых показателей общественного здоровья.

Важным аспектом совершенствования компетенций федеральных органов исполнительной власти в сфере общественного здравоохранения является создание условий для дальнейшего развития и совершенствования межсекторального взаимодействия, позволяющего достигать мультипликативного эффекта по ряду ключевых показателей общественного здоровья населения. В Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обозначено, что «к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического плани-

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 30.10.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации». <https://base.garant.ru/70192436/>

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 № 206 (ред. от 30.10.2021) «О Федеральном медико-биологическом агентстве». <https://base.garant.ru/12139622/>

рования относится формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>8</sup>. Выше обозначенные и проанализированные компетенции ФОИВ в сфере общественного здоровья позволяют развивать механизмы межсекторального и межотраслевого взаимодействия, в том числе в рамках реализации Национальных проектов.

### Заключение

По результатам проведенного исследования целесообразно сделать следующие выводы:

В рамках исследования был произведен комплексный анализ компетенций федеральных органов исполнительной власти в сфере общественного здоровья, позволивший оценить характер полномочий профильных ФОИВ, типологизировать специфические управленческие функции, дать оценку ряду положений нормативных правовых актов, регламентирующих установленную сферу деятельности.

Межсекторальное взаимодействие является эффективным инструментом для развития ключевых направлений общественного здоровья. Однако развивая межсекторальное взаимодействие, необходимо выстраивать систему управления на основе принципов, исключающих возможность дублирования компетенций и полномочий ФОИВ.

Целостный анализ ключевых компетенций ФОИВ является основой для дальнейшего совершен-

ствования элементов системы государственного управления, отвечающих за достижение ключевых показателей общественного здоровья. Изложенные аналитические материалы могут быть использованы для уточнения ряда отраслевых компетенций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В., Нанба С. Б., Помазанский А. Е. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. Под ред. Т. Я. Хабриевой; обращение к читателям В. В. Путина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2021. 368 с.
2. Александрова О. Ю., Григорьев И. Ю., Аржанцева О. М. Оценка качества медицинской помощи в свете нового законодательства. *Здравоохранение*. 2012;(1):64—71.
3. Герасименко Н. Ф., Лисовский Д. А. Формирование кодекса законов об охране здоровья населения в Российской Федерации. *Здравоохранение Российской Федерации*. 2020;64(4):202—208. doi: 10.46563/0044-197X-2020-64-4-202-208/

### REFERENCES

1. Khabrieva T. Ya., Andrichenko L. V., Nanba S. B., Pomazansky A. E. Commentary on the Constitution of the Russian Federation (item-by-article): taking into account the changes approved during the all-Russian vote on July 1, 2020. Ed. T. Ya. Khabrieva; appeal to readers V. V. Putin. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M; 2021:368. (in Russian)
2. Aleksandrova O. Yu., Grigoriev I. Yu., Arzhantseva O. M. Assessment of the quality of medical care in the light of the new legislation. *Healthcare. [Zdravookhraneniye]*. 2012;(1):64—71. (in Russian)
3. Gerasimenko N. F., Lisovsky D. A. Formation of the code of laws on the protection of public health in the Russian Federation. *Health care of the Russian Federation. [Zdravookhraneniye Rossiyskoy Federatsii]*. 2020;64(4):202—208. doi: 10.46563/0044-197X-2020-64-4-202-208/ (in Russian)

<sup>8</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». <https://base.garant.ru/70684666/>

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 30.06.2022; одобрена после рецензирования 03.08.2022; принята к публикации 01.09.2022. The article was submitted 30.06.2022; approved after reviewing 03.08.2022; accepted for publication 01.09.2022.