

Научная статья

УДК 614.2; 615.065

doi:10.69541/NRIPH.2025.02.006

Разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и реализации федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне

Илья Александрович Михайлов

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр экспертизы и контроля качества медицинской помощи» Министерства здравоохранения Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Российская медицинская академия непрерывного профессионального образования» Министерства здравоохранения Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация;

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

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация;

mikhailov@rosmedex.ru, <http://orcid.org/0000-0001-8020-369X>

Аннотация. Целью данного исследования являлась разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и реализации федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне. Были сформулированы и научно обоснованы следующие основные предложения: разработка и утверждение единых методологических подходов к разработке «профильных» показателей и мероприятий федеральных проектов в здравоохранении; включение в состав федеральных проектов только тех мероприятий, для которых проведена оценка клинико-экономической эффективности; разработка и внедрение системы детального анализа (мониторинга) реальных результатов реализации федеральных проектов за прошедшие годы; создание «гибкого» механизма внесения изменений в паспорт федерального проекта в целях оперативной «донастройки» мероприятий и показателей; повышение роли «обеспечивающих» мероприятий федеральных проектов (обеспечение пациентов лекарственными препаратами и медицинскими изделиями) и мероприятиями, направленными на повышение результативности оказания медицинской помощи и эффективности организации оказания медицинской помощи. Также в ходе данного исследования были сформулированы предложения по оценке рисков реализации действующих федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне на период до 2030 года.

Ключевые слова: управление здравоохранением, региональные целевые программы, федеральные проекты, развитие здравоохранения.

Для цитирования: Михайлов И. А. Разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и реализации федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н. А. Семашко. 2025. № 2. С. 34—38. doi:10.69541/NRIPH.2025.02.006.

Original article

Development of proposals for improving regulatory framework and implementation of federal projects in healthcare at the regional level

Ilya A. Mikhailov

Center of Expertise and Quality Control of Healthcare of the Ministry of Health of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation;
Russian Medical Academy for Continuous Professional Education, Moscow, Russian Federation;
N. A. Semashko National Research Institute of Public Health, 105064, Moscow, Russian Federation;
Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation

mikhailov@rosmedex.ru, <http://orcid.org/0000-0001-8020-369X>

Annotation. The objective of this study was to develop proposals for improving the legal framework and implementation of federal projects in healthcare at the regional level. The following key proposals were formulated and scientifically substantiated: development and approval of unified methodological approaches to the development of «core» indicators and activities of federal projects in healthcare; inclusion in federal projects of only those activities for which an assessment of clinical and economic effectiveness was carried out; development and implementation of a system for detailed analysis (monitoring) of the actual results of the implementation of federal projects over the past years; creation of a «flexible» mechanism for making changes to the federal project passport for the purpose of prompt «fine-tuning» of activities and indicators; increasing the role of «supporting» activities of federal projects (provision of patients with drugs and medical products) and activities aimed at improving the effectiveness of medical care and the efficiency of the organization of medical care. Also, in the course of this study, proposals were formulated for assessing the risks of implementing current federal projects in healthcare at the regional level for the period up to 2030.

Key words: healthcare management, regional target programs, federal projects, healthcare development.

© И. А. Михайлов, 2025

For citation: Mikhailov I. A. Development of proposals for improving regulatory framework and implementation of federal projects in healthcare at the regional level. *Bulletin of Semashko National Research Institute of Public Health*. 2025;(2):34–38. (In Russ.). doi:10.69541/NRIPH.2025.02.006.

Введение

В 2018 году была предложена новая концепция управления и проектной деятельности, реализованная в национальных проектах, и во входящих в их состав федеральных проектах. Сами национальные и федеральные проекты в свою очередь привязаны к соответствующим государственным программам, которые помимо национальных и федеральных проектов также могут включать множество внесистемных ведомственных целевых программ и проектов, а также других программ и проектов. Практически каждый из данных проектов так или иначе декомпозируется субъектами Российской Федерации и на их основе каждый субъект Российской Федерации формирует собственный региональный проект (региональную целевую программу) со своими целевыми значениями показателей, объемами реализации мероприятий и объемами финансового обеспечения.

Если на федеральном уровне процесс разработки национальных проектов, федеральных проектов и федеральных целевых программ достаточно регламентирован, то на уровне субъектов Российской Федерации не разработаны основные принципы отбора мероприятий и установки объемов и сроков их реализации, а также принципы расчета необходимых объемов финансового обеспечения, что особенно актуально в рамках здравоохранения субъектов Российской Федерации.

Также крайне важным аспектом нормативного правового регулирования разработки и реализации национальных и федеральных проектов является четко выстроенный процесс определения потребности в объемах финансового обеспечения для реализации тех или иных мероприятий национальных и федеральных проектов. Важно, чтобы в действующих нормативных правовых актах были четко определены бюджетные критерии формирования и контроля реализации приоритетных государственных программ и национальных проектов [1,2].

Еще одним важным направлением нормативного правового регулирования разработки и реализации национальных и федеральных проектов является цифровая трансформация управления их разработкой и реализацией [3–5].

Также в текущем нормативном правовом регулировании разработки и реализации национальных и федеральных проектов недостаточно прописаны особенности их разработки и реализации на уровне субъектов Российской Федерации. Отсутствуют методические рекомендации по декомпозиции федеральных проектов в рамках разработки и реализации соответствующих федеральных проектов в субъектах Российской Федерации, в том числе в сфере здравоохранения [6].

При формировании национальных и федеральных проектов в сфере здравоохранения предельно

важно учитывать результаты анализа показателей состояния здоровья населения, таких как смертность, заболеваемость, распространенность, инвалидность и другие. Однако в настоящее время такая важная особенность формирования национальных и федеральных проектов в сфере здравоохранения не прописана в действующих нормативных правовых актах [7].

Таким образом, целью данного исследования являлась разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и реализации федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне.

Материалы и методы

В ходе данного исследования были использованы материалы предыдущего исследования по сравнительному правовому анализу нормативных актов, регламентирующих разработку и реализацию национальных и федеральных проектов в здравоохранении, в ходе которого было проанализировано 68 нормативных актов федерального и регионального уровня.

В ходе данного исследования осуществлялась разработка и формулировка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования разработки и реализации национальных и федеральных проектов в здравоохранении, исходя из результатов проведенного ранее сравнительного правового анализа.

В ходе исследования использовались следующие методы научного анализа: контент-анализ, метод декомпозиции, аналитический метод, классификационный анализ, синтетический метод, системный анализ.

Результаты

По результатам проведенного сравнительного правового анализа были сформулированы следующие предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования разработки и реализации национальных и федеральных проектов в здравоохранении:

- разработка и утверждение единых методологических подходов к разработке «профильных» показателей и мероприятий федеральных проектов в здравоохранении.
- внедрение мониторинга процессных показателей федеральных проектов, характеризующих достижение реальных результатов, в том числе характеризующих повышение результативности оказания медицинской помощи и эффективности организации оказания медицинской помощи.
- включение в состав федеральных проектов только тех мероприятий, для которых проведена оценка клинико-экономической эффективности и показана высокая затратная эф-

- фективность (применение подходов оценки технологий здравоохранения при планировании и реализации федеральных проектов).
- разработка и утверждение единых методологических подходов к оценке необходимых объемов финансового обеспечения реализации мероприятий федеральных проектов в здравоохранении, в том числе с учетом клинических рекомендаций и стандартов медицинской помощи.
 - проведение регулярного детального анализа (мониторинга) реальных результатов реализации федеральных проектов за прошедшие годы в субъектах Российской Федерации; разработка методики оценки реального вклада реализации мероприятий федеральных проектов в совершенствование оказания медицинской помощи в субъектах Российской Федерации.
 - создание «гибкого» механизма внесения изменений в паспорт федерального проекта в целях оперативной «донастройки» мероприятий и показателей на основе регулярного комплексного анализа реализации мероприятий и достижения реальных результатов в субъектах Российской Федерации.
 - разработка и внедрение системы детального анализа (мониторинга) реальных результатов реализации федеральных проектов за прошедшие годы, а также в режиме реального времени, взамен действующим формальным подходам к достижению показателей; внедрение мониторинга процессных показателей федеральных проектов, характеризующих достижение реальных результатов, в том числе характеризующих повышение результативности оказания медицинской помощи и эффективности организации оказания медицинской помощи.
 - повышение роли «обеспечивающих» мероприятий федеральных проектов (обеспечение пациентов лекарственными препаратами и медицинскими изделиями) и мероприятиями, направленными на повышение результативности оказания медицинской помощи и эффективности организации оказания медицинской помощи, по сравнению с «инфраструктурными» мероприятиями федеральных проектов, которые доминируют в настоящее время (строительство/реконструкция зданий, оснащение/переоснащение оборудованием и др.).
 - для «обеспечительных» мероприятий федеральных проектов необходимо определение «единого поставщика» и переговорный процесс «цена-объем» в целях осуществления закупок лекарственных препаратов и медицинских изделий по стоимости лекарственного препарата или медицинского изделия, имеющего минимальную стоимость по отношению ко всем остальным существующим лекарственным препаратам и медицинским изделиям с равными или сопоставимыми параметрами клинико-экономической эффективности.

- необходимость применения методологии многокритериального анализа принятия решений (MCDA) и метода экспертных оценок при разработке и отборе показателей и мероприятий федеральных проектов.

Также в ходе данного исследования были сформулированы предложения по оценке рисков реализации действующих федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне на период до 2030 года. Предложения формулировались в привязке к национальным целям развития в сфере здравоохранения и в соответствии с тезисами послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2024 году. В рамках предложений оценивались «узкие» места, риски недостижения целевых показателей, инструменты минимизации влияния на экономический рост и предложения по мониторингу рисков недостижения целевых показателей.

В рамках тезиса «Мы продолжим федеральные проекты по борьбе с сердечно-сосудистыми, онкологическими заболеваниями, а также с диабетом» предлагается следующая структура основных ограничивающих факторов развития («узких мест»), рисков недостижения целевых показателей и инструментов (мер) минимизации их влияния на экономический рост:

- «узкие места»:
 - в краткосрочной перспективе (1—3 года) и в среднесрочной перспективе (до 2030 года) — отсутствие единых методологических подходов к разработке «профильных» показателей и мероприятий федеральных проектов в здравоохранении, в том числе подходов оценки технологий здравоохранения с оценкой клинико-экономической эффективности реализуемых мероприятий; отсутствие процессных показателей федеральных проектов, характеризующих достижение реальных результатов, в том числе характеризующих повышение результативности оказания медицинской помощи и эффективности организации оказания медицинской помощи; отсутствие единых методологических подходов к оценке необходимых объемов финансового обеспечения реализации мероприятий федеральных проектов в здравоохранении, в том числе с учетом клинических рекомендаций и стандартов медицинской помощи; отсутствие индексации («замораживание») объемов финансового обеспечения реализации федеральных проектов по борьбе с онкологическими и сердечно-сосудистыми заболеваниями, отсутствие учета инфляционных ожиданий и роста закупочной стоимости лекарственных препаратов и медицинских изделий; ограниченность мероприятий по обеспечению граждан лекарственными препаратами в рамках реализации федерального проекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» (только для перенесших инфаркт

миокарда или ОНМК, отсутствие лекарственного обеспечения пациентов с управляемыми рисками); отсутствие мероприятий по обеспечению инновационными лекарственными препаратами в рамках мероприятий федерального проекта «Борьба с сахарным диабетом»

- в долгосрочной перспективе (до 2036 года) — увеличение численности населения старше 60 лет, в том числе страдающих коморбидными патологиями, за счет роста ожидаемой продолжительности жизни и рисков сохранения низкого уровня рождаемости; декларативный характер реализации ряда мероприятий федеральных проектов, направленных на дофинансирование системы обязательного медицинского страхования; формальный подход к реализации мероприятий федеральных проектов и мониторингу показателей на федеральном уровне; отсутствие проводимого детального анализа реальных результатов реализации федеральных проектов за прошедшие годы, отсутствие вносимых значимых изменений; отсутствие «гибкого» механизма ускоренного внесения изменений в паспорт федерального проекта в целях оперативной «донастройки» мероприятий и показателей на основе регулярного комплексного анализа реализации мероприятий и достижения реальных результатов в субъектах Российской Федерации;
- риски недостижения целевых показателей:
 - в краткосрочной и среднесрочной перспективах — увеличение численности населения старше 60 лет, в том числе страдающих коморбидными патологиями; отсроченное и преимущественно косвенное влияние многих мероприятий федерального проекта на показатели смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, сахарного диабета и онкологических заболеваний; отсутствие гарантий лекарственного обеспечения у многочисленных групп пациентов с приоритетными хроническими (управляемыми) заболеваниями в рамках действующих проектов
 - в долгосрочной перспективе — увеличение численности населения старше 60 лет, в том числе страдающих коморбидными патологиями, за счет роста ожидаемой продолжительности жизни и рисков сохранения низкого уровня рождаемости; отсутствие проводимого детального анализа реальных результатов реализации федеральных проектов за прошедшие годы, отсутствие вносимых значимых изменений;
- инструменты (меры) минимизации влияния на экономический рост:
 - в краткосрочной и среднесрочной перспективах — полная локализация производства лекарственных препаратов, в том числе фармацевтических субстанций, — особенно ле-

карственных препаратов для противоопухолевой лекарственной терапии, а также инновационных препаратов для лечения сердечно-сосудистых заболеваний и сахарного диабета; разработка и утверждение единых методологических подходов к разработке «профильных» показателей и мероприятий федеральных проектов в здравоохранении, в том числе подходов оценки технологий здравоохранения с оценкой клинико-экономической эффективности реализуемых мероприятий; внедрение мониторинга процессных показателей федеральных проектов, характеризующих достижение реальных результатов, в том числе характеризующих повышение результативности оказания медицинской помощи и эффективности организации оказания медицинской помощи; разработка и утверждение единых методологических подходов к оценке необходимых объемов финансового обеспечения реализации мероприятий федеральных проектов в здравоохранении, в том числе с учетом клинических рекомендаций и стандартов медицинской помощи;

- в долгосрочной перспективе — переход на новую систему проектного управления в рамках реализации государственных программ в здравоохранении; регулярный и обязательный детальный анализ (мониторинг) реальных результатов реализации федеральных проектов за прошедшие годы, отсутствие вносимых значимых изменений; расширение полномочий проектного комитета Минздрава России в целях создания «гибкого» механизма ускоренного внесения изменений в паспорт федерального проекта в целях оперативной «донастройки» мероприятий и показателей на основе регулярного комплексного анализа реализации мероприятий и достижения реальных результатов в субъектах Российской Федерации;
- предложения по мониторингу рисков недостижения целевых показателей и инструментов (мер) минимизации их влияния:
 - мониторинг количества и доли пациентов, обеспеченных лекарственными препаратами для лечения и профилактики рисков развития сердечно-сосудистых заболеваний; мониторинг количества и доли пациентов, обеспеченных инновационными лекарственными препаратами для лечения сахарного диабета; разработка и внедрение системы детального анализа (мониторинга) реальных результатов реализации федеральных проектов за прошедшие годы, а также в режиме реального времени, взамен действующим формальным подходам к достижению показателей; внедрение мониторинга процессных показателей федеральных проектов, характеризующих достижение реальных результатов, в том числе характеризую-

щих повышение результативности оказания медицинской помощи и эффективности организации оказания медицинской помощи.

Обсуждение

В ходе данного исследования был сформулирован целый набор конкретных предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и реализации федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне. Также дополнительно был проведен системный анализ рисков реализации действующих федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне на период до 2030 года.

Результаты данного исследования хорошо согласуются с результатами, полученными другими авторами [3—6]. В частности, описываемые в данной статье предложения учитывают необходимость разработки основных принципов отбора мероприятий и установки объемов и сроков их реализации, необходимость разработки принципов расчета необходимых объемов финансового обеспечения, что особенно актуально в рамках здравоохранения субъектов Российской Федерации; необходимость четкого определения бюджетных критериев формирования и контроля реализации приоритетных государственных программ и национальных проектов; необходимость ускоренной цифровой трансформации управления разработкой и реализацией федеральных проектов в здравоохранении; необходимость разработки рекомендаций по декомпозиции федеральных проектов в рамках разработки и реализации соответствующих федеральных проектов в субъектах Российской Федерации, в том числе в сфере здравоохранения.

Заключение

Таким образом, проведенное исследование позволило сформулировать целый набор конкретных предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и реализации федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне. Также дополнительно был проведен системный анализ рисков реализации действующих федеральных проектов в здравоохранении на региональном уровне на период до 2030 года.

Требуется дальнейшая детальная проработка каждого из представленных предложений для разработки конкретных организационных технологий, которые позволят повысить эффективность планирования федеральных проектов в здравоохранении

и эффективность их реализации в субъектах Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Имамов М. М., Семенихина Н. Б. Бюджетные критерии формирования и контроля реализации приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ развития. *Вопросы национальных и федеративных отношений*. 2021;11(12):3509—3516. DOI: 10.35775/PSI.2021.81.12.025
2. Павлова Я. Ю., Бахтина Т. Б. Направления взаимодействия и развития национальных и федеральных проектов РФ: трудности и перспективы. *Риск ресурсы, информация, снабжение, конкуренция*. 2019;(2):70—78.
3. Кабанова Е. Е., Ломака В. А. Федеральный проект «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: итоги реализации и перспективы. *Инновации и инвестиции*. 2023;(11):519—523.
4. Степанова О. Н. Надзор за исполнением федерального законодательства при реализации национальных проектов. *Законность*. 2020;(5):16—17.
5. Дошатов А. А. Реализация национальных проектов как одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры российской Федерации. *National Science Journal*. 2023;1(7):37—42.
6. Бужор Я. И. Промежуточный анализ национальных проектов, реализуемых в Дальневосточном федеральном округе. *Региональные проблемы*. 2024;27(3):83—88. DOI: 10.31433/2618-9593-2024-27-3-83-88
7. Кудрина В. Г., Суслонова Н. В., Антонова И. В., Смирнова Т. Л., Журавлева Н. В., Барсукова Е. В. Данные анализа демографической ситуации в регионе как основа формирования национального и федеральных проектов. *Общественное здоровье и здравоохранение*. 2019;(3):15—20.

REFERENCES

1. Imamov M. M., Semenikhina N. B. Budget criteria for the formation and control of the implementation of priority national projects and federal target development programs. *Issues of National and Federative Relations*. [Voprosy natsional'nykh i federativnykh otnosheniy]. 2021;11(12):3509—3516 (in Russian). DOI: 10.35775/PSI.2021.81.12.025
2. Pavlova Y. Yu., Bakhtina T. B. Directions of interaction and development of national and federal projects of the Russian Federation: difficulties and prospects. *RISK: Resources, Information, Supply, Competition*. [Risk resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsiya]. 2019;(2):70—78 (in Russian).
3. Kabanova E. E., Lomaka V. A. Federal project "Digital public administration" of the national program "Digital economy of the Russian Federation": results of implementation and prospects. *Innovation and investment*. [Innovatsii i investitsii]. 2023;(11):519—523 (in Russian).
4. Stepanova O. N. Supervision over implementation of federal legislation in the course of execution of national projects. *Legality*. [Zakonnost']. 2020;(5):16—17 (in Russian).
5. Doshchatov A. A. Implementation of national projects as one of the priorities of the procuratorial authorities of the Russian Federation. *National Science Journal*. 2023;1(7):37—42 (in Russian).
6. Buzhor Y. I. Interim analysis of national projects implemented in the Far Eastern Federal District. *Regional'nye problemy*. [Regional'nye problemy]. 2024;27(3):83—88 (in Russian). DOI: 10.31433/2618-9593-2024-27-3-83-88
7. Kudrina V. G., Suslonova N. V., Antonova I. V., Smirnova T. L., Zhuravleva N. V., Barsukova E. V. Analysis data of situation in the region as the basis for the national and federal projects' formation. *Public Health and Health Care*. [Obshchestvennoe zdorov'e i zdavookhranenie]. 2019;(3):15—20 (in Russian).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 04.03.2025; одобрена после рецензирования 20.05.2025; принята к публикации 20.06.2025.
The article was submitted 04.03.2025; approved after reviewing 20.05.2025; accepted for publication 20.06.2025.