

ТЕМА НОМЕРА:

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ»: ОТ СТРАТЕГИИ К ДЕЙСТВИЮ

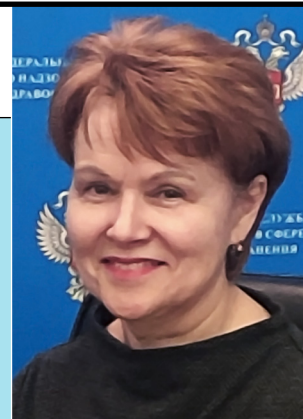
М.А. МУРАШКО¹,
д.м.н., руководитель,
prim@roszdravnadzor.ru

И.Ф. СЕРЁГИНА¹,
д.м.н., заместитель руководителя,
i.seregina@roszdravnadzor.ru

Организация системы контроля со стороны Росздравнадзора за реализацией Национального проекта «Здравоохранение»



МУРАШКО М.А.



СЕРЁГИНА И.Ф.

Ключевые слова: Национальный проект «Здравоохранение», ключевые показатели, мероприятия федеральных проектов, система оперативного мониторинга

Murashko M.A., Seregina I.F.

Organization of the control system for realization of the National project «Health care» by Roszdravnadzor

The article presents main properties of the federal projects of the National project «Health care», as well as the main activities of those projects, in which Roszdravnadzor has a particular interest. The article depicts the control and monitoring system applied by the Department of state control of implementation of state healthcare programs of Roszdravnadzor, which allows to detect in real time the subjects of the Russian Federation that have the highest risk of falling short of the targeted indicator of the regional projects and to take this information into account during the development of the plan for the control and surveillance activities.

Keywords: National project «Health care», key indicators, federal project activities, real-time monitoring system

Перед системой здравоохранения России стоит глобальная задача – не только увеличить продолжительность жизни россиян, но и продолжительность здоровой жизни, добиться снижения смертности трудоспособного населения, а также сократить смертность по лидирующим показателям основных причин смертности: от болезней системы кровообращения и новообразований, в т. ч. злокачественных, сохранить положительную динамику прироста населения, в т. ч. за счет снижения показателя младенческой смертности.

Для выполнения вышеперечисленных задач созданы федеральные проекты, которые в ближайшие 5 лет будут реализовываться в рамках Национального проекта «Здравоохранение» [1]. Проекты содержат целевые показатели, контрольные точки, мероприятия, выполнение которых позволит решить глобальные задачи развития здравоохранения в субъектах Российской Федерации.

Качественное и своевременное выполнение мероприятий субъектами Российской

В статье представлены основные характеристики федеральных проектов, входящих в состав Национального проекта «Здравоохранение», а также мероприятия проектов, на которые Росздравнадзор обращает пристальное внимание. Описана выстроенная модель мониторинга и контроля, реализуемая Управлением контроля за реализацией государственных программ в сфере здравоохранения Росздравнадзора, которая позволяет оперативно выявить субъекты Российской Федерации с наибольшим риском недостижения целевых показателей региональных проектов и учесть данную информацию при формировании плана контрольно-надзорных мероприятий.

Федерации региональных проектов, входящих в состав федеральных проектов, методическая помощь «на местах» специалистов междисциплинарных бригад Минздрава России, национальных медицинских исследовательских центров (НМИЦ), межведомственное взаимодействие при их реализации между Минздравом России, координационными офисами и Росздравнадзором, будут являться одним из условий успешного достижения поставленных целей.

¹ Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

Таблица 1. Ключевые показатели федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Число граждан, прошедших профилактические осмотры, млн чел.	основной	58,4	102,74
Количество медицинских организаций, участвующих в создании и тиражировании «новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь», ед.	основной	307	6 864
Число лиц (пациентов), дополнительно эвакуированных с использованием санитарной авиации (ежегодно, человек) не менее	дополнительный	5 293	15 500
Количество посещений при выездах мобильных медицинских бригад, тыс. посещений	дополнительный	3123,2	6 561,9
Доля лиц, госпитализированных по экстренным показаниям в течение первых суток от общего числа больных, к которым совершены вылеты, %	дополнительный	83,5	90

Национальный проект «Здравоохранение» состоит из 8 федеральных проектов: «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», «Борьба с онкологическими заболеваниями», «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям», «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами», «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий», «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)», «Развитие экспорта медицинских услуг» [2].

Каждый субъект Российской Федерации разработал собственные региональные проекты с учетом базовых показателей естественного движения населения, демографических особенностей, развития материально-технической базы медицинских организаций, индивидуальных особенностей маршрутизации пациентов при существующей транспортной доступности, территориального масштаба региона и других факторов.

Детальный мониторинг достижения регионом целевых показателей со стороны

органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья следует проводить с учетом декомпозиции по районам субъекта, что позволит идентифицировать проблемные стороны в конкретной местности и выработать необходимые «точечные» организационные решения.

Характеристика федеральных проектов, входящих в состав Национального проекта «Здравоохранение»

Ниже коротко охарактеризуем каждый из федеральных проектов.

Проект 1. Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи

Реализации этого проекта уделяется особое внимание, так как именно он является основополагающим звеном в достижении ключевых целей, поставленных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

Эффективная организация оказания первичной медико-санитарной помощи населению является основным звеном в системе охраны здоровья граждан и должна стать опорой для сокращения инвалидизации и снижения смертности

Таблица 2. Ключевые показатели федерального проекта «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Смертность от инфаркта миокарда, на 100 тыс. населения	основной	40,0	30,6
Смертность от острого нарушения мозгового кровообращения, на 100 тыс. населения	основной	92,9	71,1
Больничная летальность от инфаркта миокарда, %	дополнительный	13,2	8
Больничная летальность от острого нарушения мозгового кровообращения, %	дополнительный	19,1	14
Доля профильных госпитализаций пациентов с острыми нарушениями мозгового кровообращения, доставленных автомобилями скорой медицинской помощи	дополнительный	72	95

населения Российской Федерации. Современная медицина должна быть направлена на раннее выявление заболеваний путем проведения профилактических осмотров и диспансеризации, которые также учтены в данном федеральном проекте [3].

Целями федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» являются:

- обеспечение оптимальной доступности для населения (в т. ч. для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;
- обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;
- 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;
- формирование системы защиты прав пациентов.

Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 1*.

Основными мероприятиями федерального проекта, на которые Росздравнадзор обращает особое внимание, являются:

- создание и замена фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий;

- приобретение и эффективность использования мобильных медицинских комплексов;

- повышение охвата граждан профилактическими медицинскими осмотрами.

Проект 2. Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями

Данный федеральный проект также является одним из ключевых проектов в рамках Национального проекта «Здравоохранение». Так как смертность от сердечно-сосудистых заболеваний занимает первое место в структуре смертности населения и негативно влияет на показатель общей смертности, реализация мероприятий данного проекта крайне важна и позволит в широком смысле сохранить жизни миллионов людей как одного из главных факторов для социально-экономического развития страны.

Цель проекта – снижение смертности от болезней системы кровообращения до 450 случаев на 100 тыс. населения к 2024 г.

Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 2*.

Основными мероприятиями федерального проекта, на которые Росздравнадзор обращает особое внимание, являются:

- оснащение/переоснащение региональных сосудистых центров и первичных сосудистых отделений;
- эффективность использования медицинского оборудования, участвующего в оказании медицинской помощи пациентам с острым коронарным синдромом, острым нарушением мозгового кровообращения.

Таблица 3. Ключевые показатели федерального проекта «Борьба с онкологическими заболеваниями»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Доля злокачественных новообразований, выявленных на ранних стадиях (I–II стадии), %	основной	55,6	63,0
Удельный вес больных со злокачественными новообразованиями, состоящих на учете 5 лет и более, %	основной	53,9	60,0
Одногодичная летальность больных со злокачественными новообразованиями (умерли в течение первого года с момента установления диагноза из числа больных, впервые взятых на учет в предыдущем году), %	основной	22,5	17,3

Проект 3. Борьба с онкологическими заболеваниями

Для борьбы с онкологическими заболеваниями создан специальный проект, в ходе реализации которого будут совершенствоваться процессы оказания медицинской помощи пациентам с онкопатологией – от профилактики и ранней диагностики до лечения и реабилитации.

В целях дальнейшего развития онкологической службы и для более быстрого и эффективного оказания специализированной медицинской помощи поставлена задача создать при всех многопрофильных стационарах и крупных поликлиниках межрайонные центры амбулаторной онкологической помощи. При мировой тенденции роста числа онкологических заболеваний вышеуказанные задачи приобретают особую актуальность [3].

Цель федерального проекта – снижение смертности от новообразований, в т. ч. злокачественных, до 185 случаев на 100 тыс. населения к 2024 г. Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 3*.

Основными мероприятиями федерального проекта, на которые Росздравнадзор обращает особое внимание, являются:

- создание и оснащение/переоснащение центров амбулаторной онкологической помощи (ЦАОП);
- реализация скрининговых программ по раннему выявлению онкопатологии;
- эффективность использования медицинского оборудования, участвующего в оказании медицинской помощи по профилю «онкология».

Проект 4. Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям

Данный федеральный проект направлен на совершенствование оказания специализированной, в т. ч. высокотехнологичной, медицинской помощи детям, повышения доступности и качества оказываемой помощи на всех этапах ее предоставления, увеличения приоритета профилактических мероприятий.

В связи с объявлением Президентом Российской Федерации 2018–2027 гг. «Десятилетием детства», реализация мероприятий данного проекта является важнейшей задачей, стоящей перед системой здравоохранения.

Целью федерального проекта является снижение младенческой смертности в Российской Федерации до 4,5 на 1000 родившихся живыми к 2024 г. Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 4*.

При контроле за реализацией этого проекта Росздравнадзор обращает особое внимание на закупку и оснащение/переоснащение медицинских организаций, оказывающих помощь детскому населению, необходимыми медицинскими изделиями.

Проект 5. Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)

В век тотальной информатизации и цифровизации стало очевидно, что развитие

Таблица 4. Ключевые показатели федерального проекта «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Доля преждевременных родов (22–37 недель) в перинатальных центрах, %	основной	53,0	60,0
Смертность детей в возрасте 0–4 года на 1000 родившихся живыми	дополнительный	6,9	5,9
Смертность детей в возрасте 0–17 лет на 100 000 детей соответствующего возраста	дополнительный	59,8	55,0
Доля посещений детьми медицинских организаций с профилактическими целями, %	дополнительный	47,9	51,0

системы здравоохранения невозможно без эффективного информационного сопровождения. Данный федеральный проект относится к группе так называемых «обеспечивающих» проектов. Он должен помочь не только установить четкую связь между отраслевыми процессами и ресурсами, но и выстроить простую и доступную дистанционную связь между системой здравоохранения и каждым пациентом.

Целью федерального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)» является повышение эффективности функционирования системы здравоохранения путем создания до 2024 г. механизмов взаимодействия медицинских организаций на основе единой государственной системы в сфере

здравоохранения, внедрения цифровых технологий и платформенных решений, формирующих единый цифровой контур здравоохранения.

Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 5*.

Проект 6. Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами

Данный федеральный проект является вторым «обеспечивающим» проектом. Именно его реализация позволит устранить диспропорции в отрасли, повысить уровень подготовки специалистов, которые уже сейчас должны соответствовать самым высоким профессиональным стандартам [3].

Целью федерального проекта является ликвидация кадрового дефицита

Таблица 5. Ключевые показатели федерального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Число граждан, воспользовавшихся услугами (сервисами) в личном кабинете пациента «Мое здоровье» на Едином портале государственных услуг и функций в отчетном году, млн чел.	основной	3,7	38
Доля медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, использующих медицинские информационные системы для организации и оказания медицинской помощи гражданам, обеспечивающих информационное взаимодействие с ЕГИСЗ, %	основной	40	100
Доля медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, обеспечивающих преемственность оказания медицинской помощи гражданам путем организации информационного взаимодействия с централизованными подсистемами, %	основной	0	100

Таблица 6. Ключевые показатели федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Обеспеченность врачами, работающими в государственных и муниципальных медицинских организациях, (чел. на 10 тыс. населения)	основной	37,4	40,7
Обеспеченность средними медицинскими работниками, работающими в государственных и муниципальных медицинских организациях, (чел. на 10 тыс. населения)	основной	86,2	95,1
Обеспеченность населения врачами, оказывающими медицинскую помощь в амбулаторных условиях, (чел. на 10 тыс. населения)	основной	20,7	22,5
Доля специалистов, допущенных к профессиональной деятельности через процедуру аккредитации, от общего количества работающих специалистов, %	дополнительный	0,4	83,7

в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь. Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 6*.

Проект 7. Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий

Данный федеральный проект является третьим «обеспечивающим» проектом, целью которого является завершение формирования сети национальных медицинских исследовательских центров (НМИЦ) и внедрение инновационных медицинских технологий, включая систему ранней диагностики и дистанционный мониторинг состояния здоровья пациентов, для повышения качества оказания медицинской помощи населению Российской Федерации.

Согласно данному проекту, национальные медицинские исследовательские центры должны обеспечить создание профильных вертикально-интегрированных систем методической поддержки совершенствования системы организации оказания медицинской помощи в каждом регионе страны.

Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 7*.

Проект 8. Развитие экспорта медицинских услуг

Несмотря на разработку и реализацию региональных проектов по развитию экспорта медицинских услуг, не во всех субъектах Российской Федерации имеется

четкое понимание того, что глобализация торговли услугами, в т. ч. медицинскими, рост потока пациентов и специалистов в области здравоохранения привели к появлению новой модели производства и потребления медицинских услуг, называемой медицинским туризмом [4]. Динамика уровня экспорта по этому направлению будет являться важным индикатором конкурентоспособности страны на мировом рынке, а также послужит драйвером развития как участвующих в проекте регионов, так и России в целом.

Цель федерального проекта: увеличение объема экспорта медицинских услуг не менее чем в 4 раза по сравнению с 2017 г. (до 1 млрд долларов США) на период до 2024 г. Ключевые показатели федерального проекта представлены в *таблице 8*.

Мероприятия Росздравнадзора по контролю за реализацией федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография»

В соответствии с п. 54 постановления Правительства от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» подтверждение достоверности информации о реализации федеральных проектов и региональных проектов осуществляется на основании данных федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций, осуществляющих

Таблица 7. Ключевые показатели федерального проекта «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Число случаев лечения, в ходе которых национальными медицинскими исследовательскими центрами проведены консультации/консилиумы с применением телемедицинских технологий краевых, республиканских, областных, окружных медицинских организаций субъектов Российской Федерации по профилю оказания медицинской помощи (не менее), ед.	дополнительный	-	850
Доля пациентов, получивших медицинскую помощь в НМИЦ, проживающих на территории других субъектов Российской Федерации (не менее), %	дополнительный	40	65
Число выездов сотрудников НМИЦ в целях осуществления организационно-методической поддержки краевым, республиканским, областным, окружным медицинским организациям субъектов Российской Федерации по профилю оказания медицинской помощи (не менее), ед.	дополнительный	-	810
Актуализированные клинические рекомендации и протоколы лечения больных, используемые при формировании тарифов на оплату медицинской помощи (количество клинических рекомендаций нарастающим итогом), ед.	дополнительный	-	209

функции по выдаче и (или) регистрации соответствующих документов (прав, действий, фактов хозяйственной деятельности) либо функции по контролю (надзору) в соответствующей сфере деятельности.

Росздравнадзор как орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорную деятельность в сфере здравоохранения, ставит перед собой цель создать эффективную систему мониторинга и контроля за реализацией региональных проектов субъектов Российской Федерации, входящих в федеральные проекты Национального проекта «Здравоохранение». Данная система контроля будет функционировать как с учетом информации, переданной из аналитического центра Департамента проектной деятельности Минздрава России и координационных центров по реализации федеральных проектов, так и с учетом результатов

проводимых контрольных мероприятий, основанных на риск-ориентированном подходе, а также с учетом рейтинга регионов, который является основой для выбора субъектов к проведению проверочных мероприятий (подконтрольные объекты – органы государственной власти в сфере охраны здоровья).

Куратором деятельности по контролю за реализацией федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография», является заместитель руководителя Росздравнадзора. Общие контрольные мероприятия осуществляет Управление контроля за реализацией государственных программ в сфере здравоохранения Росздравнадзора.

В период с 1 января 2019 г. по настоящее время управлением проведена следующая работа.

1. Назначены ответственные лица (кураторы) федеральных проектов, ведущие

Таблица 8. Ключевые показатели федерального проекта «Развитие экспорта медицинских услуг»

Наименование	Тип показателя	Базовое значение (2017 г.)	Целевое значение (2024 г.)
Количество пролеченных иностранных граждан (тыс. чел.)	Основной	300	1200

оперативный мониторинг достижения субъектами Российской Федерации целевых показателей, а также реализации мероприятий по конкретному проекту.

2. Каждым куратором собираются и анализируются справочные материалы (паспорт федерального проекта, паспорта региональных проектов, перечень ключевых мероприятий и контрольных точек по конкретным проектам, а также данные оперативных мониторингов, презентационные материалы).
3. Установлено межведомственное взаимодействие с координационными центрами Минздрава России, а также национальными медицинскими исследовательскими центрами, ведется передача необходимой информации для осуществления мониторинга реализации федеральных проектов.
4. Осуществляется оперативный контроль за приобретением, поставкой и вводом в эксплуатацию новых фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных амбулаторий, а также за оснащением медицинских организаций передвижными медицинскими комплексами для малочисленных населенных пунктов в субъектах Российской Федерации. Проводится мониторинг готовности медицинских организаций к проведению Всероссийской диспансеризации населения.
5. По всем 8 федеральным проектам, входящим в состав Национального проекта «Здравоохранение», и 2 федеральным проектам, входящим в Национальный проект «Демография» («Старшее поколение» и «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание

и отказ от вредных привычек»), разработаны проверочные чек-листы для осуществления реализации региональных проектов субъектами Российской Федерации, используемые при проведении контрольных мероприятий и сбора оперативных данных по достижению или риску недостижения конкретных целевых показателей и мероприятий проектов.

6. По каждому федеральному проекту разработаны сводные таблицы основных целевых показателей, запланированных к достижению в каждом регионе Российской Федерации, ведется оперативный мониторинг динамики их достижения или риска недостижения. Результат анализа данной информации служит индикатором выстраиваемой риск-ориентированной модели рейтинга регионов, и, соответственно, влияет на выбор субъектов, запланированных к проведению проверочных мероприятий.

Таким образом, для достижения важнейших целей, поставленных перед системой здравоохранения Российской Федерации, к настоящему времени Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения создана гибкая система мониторинга и контроля за реализацией Национального проекта «Здравоохранение», которая постоянно модернизируется и совершенствуется.

Реализация Национального проекта «Здравоохранение» позволит существенно повысить доступность, качество и безопасность оказания медицинской помощи для населения Российской Федерации в каждом субъекте страны.

ИСТОЧНИКИ

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».
2. Паспорт Национального проекта «Здравоохранение» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16).
3. Интервью В.И. Скворцовой portalу «Будущее России. Национальные проекты» (оператор – информационное агентство ТАСС). [Интернет-ресурс] URL: <https://futureussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/592677> (Дата обращения: 30.07.2019).
4. Акиндинова Н. В., Якобсон Л.И. Российский постиндустриальный экспорт: вызовы и перспективы. – Доклад к XVIII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 16.