

Ю.В. Кирик, Н.А. Капитоненко, Е.А. Литвинцева

Правовые аспекты развития контроля качества медицинской помощи в Российской Федерации

Дальневосточный государственный медицинский университет, г. Хабаровск.

Контактная информация: Ю.В. Кирик e-mail: ozd_fesmu@mail.ru

Резюме

В статье приведен анализ развития российского законодательства в области контроля качества медицинской помощи. Более 14 лет порядок организации и проведение контроля качества медицинской помощи регламентировался подзаконными нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровней. Несовершенство федеральных подзаконных нормативных актов, повлекло за собой самостоятельное формирование правовых актов по вопросам экспертизы качества медицинской помощи в субъектах Российской Федерации, тем самым единого механизма организации и проведения контроля качества медицинской помощи в России не сложилось.

Экономические и социально-политические преобразования системы здравоохранения, накопленный опыт оценки качества медицинской помощи нашли свое отражение в принятых в 2010-2011 годах федеральных законах «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Приказе Федерального фонда обязательного медицинского страхования «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию». Тем не менее, принятое новое законодательство, не отражает все аспекты порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, что служит основанием для дальнейшего его развития.

Ключевые слова: историческое развитие, законодательство, экспертиза, качество медицинской помощи

Yu.V.Kirik , N.A.Kapitonenko, E. Litvintseva

Legal aspects of development of quality assurance of medical aid In the Russian Federation

Far East state medical university, Khabarovsk

Summary

The article presents analysis of development the Russian legislation in the field of medical care quality assurance. More than 14 years the order of the organization and monitoring procedure of quality of medical care was regulated by sub-legislative regulatory legal acts federal and regional levels. Imperfection of federal sublegislative statutory acts, has caused independent formation of legal certificates concerning examination quality of medical care in subjects of the Russian Federation, thereby the uniform mechanism of the organization and monitoring procedure quality of medical care in Russia has not developed.

Economic and sociopolitical transformations of system of the public health services, the stored experience an estimation quality of medical care have found the reflection in the federal laws accepted in 2010-2011 «About obligatory medical insurance in the Russian Federation», «About bases of health protection of citizens in the Russian Federation» and the Order of Federal fund of obligatory medical insurance «About the statement of the Order of the organization and monitoring procedure of volumes, terms, quality and conditions of granting medical care on obligatory medical insurance». Nevertheless, the accepted new legislation, doesn't reflect all aspects an order of the organization and monitoring procedure of volumes, terms, quality and conditions of granting medical care that forms the basis for its further development.

Key words: historical development, the legislation, examination, quality of medical aid

Введение

Формирование системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации определило приоритетные направления системы, основным из которых стало обеспечение качества медицинской помощи застрахованным гражданам. Регулирование отношений, связанных с оценкой качества и эффективности медицинской помощи – сложное дело. Это объясняется тем, что

контроль объемов, сроков, качества и условий предоставленной медицинской помощи затрагивает интересы многих государственных, общественных, частных и прочих организаций, а также интересы граждан [11]. Правовое регулирование вопросов организации и проведение контроля качества медицинской помощи нашло свое отражение в отдельных нормативно-правовых актах различной иерархии.

Обсуждение результатов

Российской законодательство, непосредственно регламентирующее организационные вопросы системы контроля качества медицинской помощи населению, проведения экспертной работы качества медицинской помощи начало создаваться в 1996 году. Первым нормативно-правовым актом стал ведомственный совместный приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации и Федерального Фонда обязательного медицинского страхования от 24 октября 1996 года № 363/77 «О совершенствовании контроля качества медицинской помощи населению Российской Федерации» [3]. Важнейшим аспектом приказа является создание систем ведомственного и вневедомственного контроля качества медицинской помощи, правовых институтов внештатного медицинского эксперта и эксперта страховой медицинской организации. Несмотря на то, что нормативно-правовой акт не соответствовал требованиям, в связи с отсутствием его регистрации в Министерстве юстиции РФ, он просуществовал чуть более десяти лет и положил начало развитию норм права в области организации экспертной работы и технологии экспертизы.

Становление системы контроля качества медицинской помощи не являлось одномоментным действием, а представляло собой долгосрочный, трудоемкий и

сложный процесс, охватывающий всех ее участников.

Для реализации поставленных целей принят приказ Федерального Фонда обязательного медицинского страхования от 20 января 1997 года № 9 «Об организации вневедомственной экспертизы качества медицинской помощи в системе ОМС» [6] и доработана организационная структура территориальных фондов ОМС с созданием структурного подразделения – отдела организации вневедомственной экспертизы качества медицинской помощи ОМС. В рамках созданного структурного подразделения решались задачи по организации системы вневедомственной экспертизы качества медицинской помощи на территории субъекта; участию в обеспечении прав граждан на получение своевременной медицинской помощи надлежащего качества и объема; взаимодействию с ведомственными структурными подразделениями в пределах своей компетенции; разработке законодательных и нормативно-методических документов по вопросам организации вневедомственной экспертизы КМП, разработке механизмов и методов проведения экспертизы, применение санкций за ненадлежащее качество медицинской помощи и др.

В процессе работы были выявлены проблемы взаимодействия систем внутриведомственного и вневедомственного контроля качества медицинской помощи, в т.ч. разрешения взаимных претензий между учреждениями здравоохранения, территориальными фондами обязательного медицинского страхования и

страховыми медицинскими организациями, досудебного разбирательства конфликтов субъектов ОМС. В связи, с чем возникла необходимость формирования нормативного документа, регулирующего вопросы порядка экспертной деятельности субъектов и ведомственной и вневедомственной экспертизы. В 1999 году Федеральным Фондом обязательного медицинского страхования утверждены методические рекомендации «Организация вневедомственного контроля качества медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации» [10] в которых предложено примерное «Положение о контроле качества медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации». С помощью этого документа в субъектах были разработаны «Положения об экспертизе качества медицинской помощи» и регламентирована экспертная деятельность.

Следующие нормативно-правовые акты регулирующие вопросы контроля качества медицинской помощи увидели свет в 2006 году. Это два приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 января 2006 г. № 900 и № 905, в которых утверждены: Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального

развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы и Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи. Согласно данным правовым актам Росздравнадзору передаются полномочия по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы и контроля за соблюдением, установленными федеральными стандартами качества медицинской помощи [4, 5]. Вместе с тем ранее переданные полномочия органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления осуществляющих контроль качества медицинской помощи в учреждениях здравоохранения согласно приказу Минздрава и ФФОМС от 24 октября 1996 г. № 363/77 сохраняются.

Постепенное развитие правовых отношений между учреждениями здравоохранения и субъектами вневедомственного контроля качества медицинской помощи, привело к тому, что ранее принятые источники уже не давали полного ответа на вопросы проведения экспертизы качества медицинской помощи в соответствии с договором на предоставление лечебно-профилактической помощи учреждением по обязательному медицинскому страхованию; выявляемым экспертами дефектам оказания медицинской помощи; финансо-

вых отношений между субъектами и др.

В связи с чем, в 2008 году принимается приказ Федерального фонда обязательно-го медицинского страхования от 26 мая 2008 г. № 111 «Об организации контроля объемов и качества медицинской помощи при осуществлении обязательного медицинского страхования» [7], в котором утверждены соответствующие методические рекомендации. Данный приказ не был зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации, а юридическая техника исполнения приказа была подвергнута критике со стороны общественности.

Период 2010 - 2011 годов стал ключевым в развитии федерального законодательства в области охраны здоровья граждан в Российской Федерации. В это время было принято два закона: Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [1, 2].

С этого времени начался новый виток развития организации экспертизы качества медицинской помощи.

Закон «Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации» впервые закрепляет положения по организации контроля объемов, сроков, качества и условий предоставле-

ния медицинской помощи, порядок применения санкций к медицинским организациям за нарушения, выявленные при проведении контроля и обжалование заключений страховой медицинской организации по результатам экспертизы.

В свою очередь Закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закрепляет положения по формированию критериев оценки качества медицинской помощи на основе порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи, утверждаемых Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Одновременно принимается подзаконный нормативно-правовой акт - приказ Федерального фонда обязательно-го медицинского страхования от 01 декабря 2010 г. № 230 «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» [9]. Приказ определяет порядок организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному страхованию; основания и требования к проведению контроля путем медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы и экспертизы качества медицинской помощи; перечень оснований для отказа в оплате медицинской помощи или ее уменьшения; порядок осуществления территориальным ФОМС кон-

контроля за деятельностью страховыми медицинскими организациями; взаимодействие субъектов контроля; учет и использование результатов контроля; порядок информирования застрахованных лиц о выявленных нарушениях; порядок применения санкций к медицинской организации за нарушение, выявленные в ходе контроля; обжалование медицинской организацией заключения страховой медицинской организации по результатам контроля; порядок осуществления контроля при осуществлении расчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованную за пределами субъекта.

С принятием и введением в действие приказа ФФОМС от 01 декабря 2010 г. № 230, ранее принятые нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы экспертизы качества медицинской помощи, за исключением приказов Минздравсоцразвития России от 31 января 2006 г. № 900 и № 905, утратили силу.

В связи с этим следует подчеркнуть, что вновь действующий приказ ФФОМС «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» не является новаторским документом в современной практике экспертизы качества медицинской помощи. В данном приказе отражены правовые нормы ранее действующего

законодательства с учетом полученного опыта в прошлые годы практической деятельности субъектов, осуществляющих контроль качества медицинской помощи.

В 2011 году Федеральный Фонд обязательного медицинского страхования принимает приказ от 16 августа 2011 г. № 144 «О внесении изменений в порядок организации проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденный приказом ФФОМС от 01.12.2010 № 230» [9].

Заключение

В заключении следует отметить, что законодательство, регулирующее вопросы экспертизы качества медицинской помощи по своему назначению и содержанию находится на определенной ступени эволюции, но пройдет еще не мало времени, прежде чем механизм оценки контроля за качеством медицинской помощи, будет отлажен и позволит эффективно и с минимальными затратами сил и средств осуществлять контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи учреждениями здравоохранения.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». – М.: ООО «Рид Групп», 2011. – 80 с. – (Новейшее законодательство России).

2. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». – Москва : Проспект, 2012. – 80 с.
3. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации и Федерального Фонда обязательного медицинского страхования от 24 октября 1996 года № 363/77 «О совершенствовании контроля качества медицинской помощи населению Российской Федерации» (утратил силу) // СПС «Консультант Плюс».
4. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 января 2006 г. № 900 «Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы» (утратил силу) // СПС «Консультант Плюс».
5. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 января 2006 г. № 905 «Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального разви-
6. Приказ Федерального Фонда обязательного медицинского страхования от 20 января 1997 года № 9 «Об организации вневедомственной экспертизы качества медицинской помощи в системе ОМС» (утратил силу)// СПС «Консультант Плюс».
7. Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 26 мая 2008 г. № 111 «Об организации контроля объемов и качества медицинской помощи при осуществлении обязательного медицинского страхования» (утратил силу)/ Менеджмент качества и социального развития № 3. – 2008. – С.22-26.
8. Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 01 декабря 2010 г. № 230 «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» // СПС «Консультант Плюс».
9. Приказ Федерального Фонда обязательного медицинского страхования от 16 августа 2011 г. № 144 «О внесении изменений в порядок организации про-
10. Приказ Федерального Фонда обязательного медицинского страхования от 16 августа 2011 г. № 144 «О внесении изменений в порядок организации про-

- ведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденный приказом ФФОМС от 01.12.2010 № 230» // СПС «Консультант Плюс».
10. Методические рекомендации Федерального Фонда обязательного медицинского страхования от 1999 г. «Организация вневедомственного контроля качества медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации» (утратили силу) // СПС «Консультант Плюс».
11. Дьяченко В.Г. Экспертиза качества медицинской помощи / В.Г. Дьяченко. - Программа Здравреформ. 1996. – 155. с