

*І. М. Мажак,
к. соц. н., ст. викладач Школи охорони здоров'я,
Національний університет "Києво-Могилянська академія"*

ЗАКОНОДАВЧЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ БОРОТЬБИ З ОНКОЛОГІЧНИМИ ЗАХВОРЮВАННЯМИ

I. Mazhak,
PhD in Sociology, Senior Lecturer of School of Public Health, National University of "Kyiv-Mohyla Academy"

LEGISLATIVE AND REGULATORY BASE OF THE FIELD OF CANCER CONTROL

У статті проаналізовано законодавче та нормативно-правове забезпечення боротьби з онкологічними захворюваннями. Показано, що державне регулювання діяльності, пов'язаної з протираквою боротьбою та його законодавче забезпечення, здійснюється Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони здоров'я, іншими центральними органами виконавчої влади, а також місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та передбачає цілеспрямоване виділення коштів з Державного бюджету України та з місцевих бюджетів для реалізації основних заходів протираквою боротьби.

The article analyzes the legislative and regulatory base for cancer control. It is shown that the state regulation of activities related to cancer control and its legislative provision, carried out by the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Health Ministry and other central executive authorities and local authorities, and provides targeted allocation of funds from the State Budget of Ukraine and local budgets for the implementation of key measures of cancer control.

Ключові слова: законодавче та нормативно-правове забезпечення, боротьба з раком, онкологічна служба, рак, державна система реєстрації раку.

Key words: legislative and regulatory base, cancer control, oncology service, cancer, national cancer registration system.

ВСТУП

Актуальність проблеми раку підвищується через зростання захворюваності та високі показники дорічної летальності, інвалідизації та смертності населення від злоякісних новоутворень. Сьогодні в Україні проживає більше мільйона людей, які в той чи інший час перенесли онкологічне захворювання.

За даними Національного канцер-реєстру у 2011 році було зареєстровано 169 030 нових випадків захворювання на злоякісні новоутворення, загальний показник захворюваності у 2011 році склав 370,7 осіб на 100 тис. населення, а показник смертності — 186,3. У структурі захворюваності на злоякісні новоутворення у чоловічого населення перші рангові місця посідають рак легені, немеланомні раки шкіри, рак передміхурової залози, рак шлунка та колоректальний рак — 57,8 %. У жінок найпоширенішими є рак молочної залози, немеланомні раки шкіри, рак тіла матки, рак шийки матки та колоректальний рак — 58,8 [1].

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державна політика боротьби з раком насамперед визначається законодавством України та нормативно-правовим забезпеченням, визначеним у Конституції України, Основах законодавства з охорони здоров'я та іншими актами. Ефективне державне управління у сфері профілактики та боротьби з онкологічними захворюваннями передбачає комплексні загальнодержавні заходи з запобігання, профілактики, скрінінгу, ранньої діагностики, впровадження новітніх технологій лікування, надання фізичної та психологічної підтримки пацієнтам та підвищення якості їхнього життя. Ці загальнодержавні заходи, їх виконавці, фінансове забезпечення та обсяг повинні бути визначені законодавчими та нормативно-правовими актами.

ЦІЛІ (ЗАВДАННЯ) СТАТТІ

Метою даної статті є аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення сфери профілактики та боротьби з онкологічними захворюваннями.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

Конституцією України визначено, що людина, її життя і здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст.3). Також, відповідно до ст. 49 Конституції України: "Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності" [2].

Відповідно до ст. 87, п. 8 Бюджетного кодексу України (від 08.07.2010 р. № 2456 — 17) [3], з Державного бюджету України здійснюються видатки на охорону здоров'я, зокрема на: первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопротільні лікарні та поліклініки); спеціалізовану, високоспеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри тощо); санаторно-реабілітаційну допомогу; санітарно-епідеміологічний нагляд; інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій.

Також постановою КМУ від 16.05.2011 № 501 затверджено перелік закладів охорони здоров'я та програм у галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, видатки на які здійснюються з державного бюджету. У розділі "Клініки науково-дослідних інститутів" цього переліку знаходиться головна установа у сфері боротьби з онкологічними захворюваннями — Національний інститут раку [4].

Отже, держава "de jure" гарантує безоплатне надання медичної допомоги особам, які страждають на онкологічні захворювання у державних та комунальних закладах охорони здоров'я та забезпечення доступної та якісної онкологічної допомоги відповідно до стандартів затверджених МОЗ України.

Законодавство України щодо боротьби із злоякісними новоутвореннями складається з Конституції України, Бюджетного кодексу України, Основ законодавства України про охорону здоров'я (19.11.1992 р. № 2801-12), Закону України "Про затвердження Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями до 2016 року" (від 23.12.2009 № 1794), Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" (від 24.02.1994 р. № 4004-12), Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" (від 05.10.2000 р. № 2017-14) та інших нормативно-правових актів розроблених на їх виконання.

Основи законодавства України про охорону здоров'я (далі — Основи) [5] визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні. Статтею 6 Основ передбачено положення, які мають відношення до запобігання раковим захворюванням, а саме: кожний громадянин України має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку.

Далі наступні положення цієї ж статті Основ [5] визначають права онкологічних хворих, а саме: право на кваліфіковану медичну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря, вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь; ос-

карження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я; можливість проведення незалежної медичної експертизи у разі незгоди громадянина з висновками державної медичної експертизи, застосування до нього заходів примусового лікування та в інших випадках, коли діями працівників охорони здоров'я можуть бути ущемлені загальноовизнані права людини і громадянина; право пацієнта, який перебуває на стаціонарному лікуванні в закладі охорони здоров'я, на допуск до нього інших медичних працівників, членів сім'ї, опікуна, піклувальника, нотаріуса та адвоката, а також священнослужителя для відправлення богослужіння та релігійного обряду.

Додатково права онкологічних хворих визначено і в ст. 8 Основ [5], в якій держава визнає право кожного громадянина України на охорону здоров'я і забезпечує його захист. Тому кожен громадянин має право на безоплатне отримання у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медичної допомоги, до якої належать:

- первинна медична допомога щодо попередження, профілактики та первинного виявлення раку, яке здійснюється лікувально-профільними закладами первинної ланки (дільничними лікарнями, лікарнями загальної практики / сімейної медицини);

- вторинна (спеціалізована) медична допомога, наприклад, вторинна профілактика злоякісних новоутворень, диспансеризація, що здійснюється жіночими та чоловічими консультаціями, мамологічними та рентген-кабінетами тощо;

- третинна (високоспеціалізована) медична допомога хворим на злоякісні новоутворення надається у мультидисциплінарних спеціалізованих онкологічних диспансерах (центрах) та науково-дослідних установах;

- паліативна допомога, що надається за медичними показаннями онкологічним хворим у термінальній стадії захворювання.

Крім того, видано наказ МОЗ України "Про диспансеризацію населення" (від 27.08.2010 № 728) [6], яким затверджено Порядок загальної диспансеризації населення, в тому числі й онкологічних хворих. Диспансеризація проводиться закладами охорони здоров'я державної та комунальної форм власності. У диспансеризації беруть участь вищі медичні навчальні заклади усіх рівнів акредитації, заклади післядипломної освіти, наукові установи державної та комунальної форм власності.

Далі МОЗ України затверджений Порядок організації медичного обслуговування та направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу (Наказ МОЗ від 05.10.2011 № 646) [7]. Згідно з наказом, надання медичної допомоги в закладах вторинної та третинної медичної допомоги здійснюється у стаціонарних та амбулаторних умовах. Зокрема, у стаціонарних умовах — багатопротільними лікарнями інтенсивного лікування першого та другого рівнів, багатопротільними дитячими лікарнями (клінічними лікарнями) інтенсивного лікування, лікарнями відновного лікування, лікарнями планового лікування, хоспісами, спеціалізованими медичними центрами; а в амбулаторних умовах — підрозділами амбулаторного сектора лікарень різного типу, центрами з медичних консультацій та діагностики (консультативно-діагностичними центрами).

Важливою складовою надання якісної онкологічної допомоги онкохворим є стандарти діагностики та лікування. Статтею 14-1 Основ [5], визначено, що систему стандартів у сфері охорони здоров'я складають державні соціальні нормативи та галузеві стандарти. Державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я встановлюються відповідно до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" (від 05.10.2000 р. № 2017-

14) [8]. Галузевими стандартами у сфері охорони здоров'я є: стандарт медичної допомоги (медичний стандарт); клінічний протокол; таблиць матеріально-технічного оснащення; лікарський формуляр.

Галузеві стандарти у сфері охорони здоров'я розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері охорони здоров'я — МОЗ України. Дотримання стандартів медичної допомоги (медичних стандартів), клінічних протоколів, таблиць матеріально-технічного оснащення є обов'язковим для всіх закладів охорони здоров'я, а також для фізичних осіб — підприємців, що провадять господарську діяльність з медичної практики [8].

Щодо галузевих стандартів у онкологічній сфері то [9]:

— наказом Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження нормативів надання медичної допомоги та показників якості медичної допомоги" від 28.12.2002 № 507 визначені нормативи надання медичної допомоги дорослому населенню в амбулаторно-поліклінічних закладах, у тому числі, за спеціальністю "онкологія";

— протоколи надання медичної допомоги за спеціальністю "онкологія", затверджені МОЗ наказом від 17.09.2007 № 554 із змінами: наказ МОЗ України від 29.04.2011 № 247; наказ МОЗ України від 30.07.2010 № 645;

— наказом МОЗ України від 10.10.2007 № 629 затверджено форми первинної облікової документації № 027-1/о "Виписка з медичної карти стаціонарного хворого на злоякісне новоутворення" та первинної облікової документації № 027-2/о "Протокол про виявлення у хворого занедбані форми злоякісного новоутворення" з інструкціями щодо їх заповнення;

— приблизний таблиць оснащення основним медичним обладнанням та виробами медичного призначення лікувально-профілактичних закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу онкологічним хворим, затверджено наказом МОЗ України від 15.12.2009 № 954.

Також, наказами МОЗ України затверджено [9]: таблиці матеріально-технічного оснащення та приблизних штатних нормативів закладу охорони здоров'я "Хоспіс", виїзної бригади з надання паліативної допомоги "Хоспіс вдома", паліативного відділення (від 07.11.2011 № 768); Уніфікований клінічний протокол паліативної медичної допомоги при хронічному больовому синдромі (від 25.04.2012 № 311) та Порядок надання паліативної допомоги та Перелік медичних показань для надання паліативної допомоги (від 21.01.2013 № 41).

Основним нормативним актом регулювання діяльності онкологічної служби та надання онкологічної допомоги населенню України є наказ МОЗ "Про заходи подальшого покращання і розвитку онкологічної допомоги населенню" (від 30.12.1992 № 208) [10]. Відповідно до наказу для покращення якості лікування заборонено планове лікування онкологічних хворих у загально-лікувальній мережі та обов'язковим є залучення до лікування онкологічного хворого трьох спеціалістів — хірурга, хімотерапевта та променевого терапевта. Крім того, наказом визначено функціонування онкологічної служби взагалі та затверджено наступні положення про онкологічний диспансер, головного онколога, організаційно-методичний кабінет онкологічного диспансера, онкологічний кабінет поліклініки, дитячий онкологічний кабінет, жіночий оглядовий кабінет лікувально-профілактичного закладу, чоловічий оглядовий кабінет лікувально-профілактичного закладу, централізовану цитологічну лабораторію лікувально-профілактичного закладу, протипору експертну комісію, відділення автоматизованої системи управління обласного (міського) онкологічного диспансера, онкохіміотерапевтичне відділення онкологічного диспансера, кабінет амбулаторної хіміотерапії хворих онкологічного диспансера.

Проект нової редакції наказу МОЗ України від 30.12.1992 № 208 "Про удосконалення онкологічної допо-

моги населенню України" [11] було оприлюднено на офіційному сайті МОЗ України для громадського обговорення ще 04.01.2011 року, проте й на сьогодні не затверджено. Проектом наказу передбачено удосконалити державну систему протиракової боротьби, поліпшити стан діагностики, лікування та медико-соціальної реабілітації онкологічних хворих, що сприятиме зменшенню смертності від онкологічних захворювань, летальності онкологічних хворих працездатного віку, зниженню показників занедбаності, збільшенню виживаності онкологічних хворих, а також зменшенню ступеню інвалідизації.

На думку авторів, проект наказу [11] дає змогу забезпечити удосконалення та подальший розвиток сучасної, економічно доцільної та ефективної системи організації спеціалізованої допомоги онкологічним хворим, залежно від потреб населення та особливостей регіону, що дозволить забезпечити максимально можливу та гідну якість життя пацієнтам з онкологічними захворюваннями і збільшить тривалість життя хворим на рак, зменшить летальність хворих працездатного віку, що має велике соціальне, економічне та морально-етичне значення для усього суспільства.

Також проектом наказу [11] затверджено структуру та функції суб'єктів онкологічної служби, а саме положення про головну установу з онкології, Національний канцерреєстр України, онкологічний заклад (диспансер, центр, лікарня), інформаційно-аналітичний відділ онкологічного закладу, про денний стаціонар онкологічного диспансера, онкохіміотерапевтичне відділення онкологічного диспансера, кабінет для амбулаторної хіміотерапії хворих онкологічного диспансера, онкологічний кабінет лікувально-профілактичного закладу, жіночий оглядовий кабінет лікувально-профілактичного закладу, чоловічий оглядовий кабінет лікувально-профілактичного закладу, централізовану цитологічну лабораторію, протипору експертну комісію, міжрегіональний онкологічний центр.

Як бачимо, в проекті наказу суттєво розширено структуру та функції онкологічної служби України.

Крім того, задоволення потреб населення у спеціалізованій онкологічній допомозі визначалось наступними нормативними актами [12]: державною програмою "Онкологія" на 2002—2006 роки (затверджено постановою КМУ від 29.03.2002 № 392); міжгалузевою комплексною програмою "Здоров'я нації" на 2002—2011 роки (затверджено постановою КМУ від 10.01.2002 № 14); галузевою програмою "Скринінг патології шийки матки" на 2005—2010 роки (затверджено наказом МОЗ від 31.12.2004 № 677); державною програмою "Дитяча онкологія" на 2006—2010 роки" (затверджено постановою КМУ від 19.07.2006 № 983); Указом Президента України від 06.12.2005 № 1694/2005 "Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення"; розпорядженням КМУ від 10.07.06 № 393-р "Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на 2007—2016 роки" та іншими.

Сьогодні, головним законодавчим актом забезпечення надання онкологічної допомоги населенню України є затверджена у 2009 році "Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року" (Закон України від 23.12.2009 р. № 1794-17) [13].

Державні цільові програми по боротьбі з раком для забезпечення онкологічно хворим пацієнтам рівного доступу до високоякісного лікування (високотехнічного обладнання, дороговартісної терапії та висококваліфікованих спеціалістів) та задля концентрації фінансових, матеріально-технічних ресурсів, науково-технічного потенціалу, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, установ і організацій для боротьби з онкологічними зах-

ворюваннями запроваджено ще з 2002 року (Державна програма "Онкологія" на 2002—2006 роки).

Метою Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року (далі — Програма) є підвищення ефективності здійснення загальнодержавних заходів з профілактики злоякісних новоутворень, підвищення якості профілактики онкологічних захворювань, доступності медичної допомоги для онкологічно хворих, підвищення показника одужання, зниження рівня смертності онкологічно хворих, які помирають протягом року після встановлення діагнозу, і смертності від злоякісних новоутворень деяких локалізацій (рак молочної залози, шийки матки, передміхурової залози). За Програмою заплановані видатки з державного та місцевих бюджетів у розмірі 3756115,7 тис. грн. [13].

На виконання Програми затверджено спільний наказ МОЗ України та НАМН України "Про виконання завдань та заходів Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року" (від 14.05.2010 № 409/36) [14]. У даному наказі визначено відповідальних виконавців заходів протиракової боротьби та їх терміни виконання.

Також в усіх регіонах затверджено відповідні регіональні заходи щодо виконання Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями до 2016 року, завдяки чому здійснюється додаткове фінансування потреб онкологічних хворих за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також позабюджетних та благодійних коштів.

Крім того, в Україні рак визначено як соціально небезпечне захворювання, тому забезпечується реєстрацію кожного випадку злоякісного новоутворення на державному рівні. Наказом МОЗ України від 22.01.1996 № 10 "Про створення Національного канцер-реєстру України" в державі здійснюються заходи, спрямовані на забезпечення систематичного контролю за повнотою одержання та достовірністю інформації про випадки захворюваності на рак. В Україні функціонує Національний канцер-реєстр України, де накопичується вся інформація про стан протиракової боротьби в державі, яка є джерелом для оперативного керівництва онкологічною службою та визначення шляхів її розвитку та удосконалення. Канцер-реєстр є автоматизованою системою збору, накопичення, збереження та обробки персоналізованої інформації про онкологічних хворих. Адаже достовірною інформацією про рівень захворюваності, смертності і поширеності злоякісних новоутворень, стан діагностики, лікування та реабілітації раку, а також забезпечення якості життя онкохворим та хворим у термінальній стадії є основою для ефективного державного управління в сфері протиракової боротьби.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення сфери профілактики та боротьби з онкологічними захворюваннями показав, що держава на рівні уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування визнає боротьбу із злоякісними новоутвореннями невід'ємною складовою частиною політики охорони здоров'я і визначає проведення протипухлинних заходів, забезпечення кожному громадянину безоплатності, доступності та рівних можливостей отримання онкологічної допомоги пріоритетними завданнями.

Державне регулювання діяльності, пов'язаної з протираковою боротьбою та його законодавче забезпечення, здійснюється Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони здоров'я, іншими центральними органами виконавчої влади, а також Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та передбачає цілеспрямоване виділення коштів з Державного бюджету

України та з місцевих бюджетів для реалізації основних заходів протиракової боротьби.

Законодавче та нормативно-правове забезпечення сфери боротьби з онкологічними захворюваннями визначено законами України, постановами КМУ, наказами МОЗ тощо. Базовим документом, який визначає організаційно-правові засади надання онкологічної допомоги населенню України є затверджена у 2009 році державна цільова програма: "Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року". Крім того, наказом МОЗ України від 22.01.1996 № 10 "Про створення Національного канцер-реєстру України" в державі запроваджена державна система реєстрації раку, основним принципом якої є накопичення всієї інформації про онкологічного хворого за місцем його проживання, що є основою державного управління у сфері протиракової боротьби.

Література:

1. Рак в Україні, 2011—2012. Захворюваність, смертність, показники діяльності онкологічної служби // Бюлетень Національного канцер-реєстру України. — № 14. — Київ, 2013. — 120 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
3. Бюджетний кодекс України (від 08.07.2010 р. № 2456 — 17) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
4. Перелік закладів охорони здоров'я та програм у галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, видатки на які здійснюються з державного бюджету. Постанова КМУ від 16.05.2011 № 501 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
5. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" (19.11.1992 р. № 2801-12) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
6. Наказ МОЗ України "Про диспансеризацію населення" (від 27.08.2010 № 728) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua>
7. Порядок організації медичного обслуговування та направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу (Наказ МОЗ від 05.10.2011 № 646) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua>
8. Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" (від 05.10.2000 р. № 2017-14) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
9. Накази МОЗ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua>
10. Наказ МОЗ від 30.12.1992 № 208 "Про заходи подальшого покращання і розвитку онкологічної допомоги населенню".
11. Проект наказу МОЗ України "Про удосконалення онкологічної допомоги населенню України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua>
12. Закони України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
13. Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року (Закон України лише 23.12.2009 р. № 1794-17) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
14. Наказ МОЗ України та НАМН України "Про виконання завдань та заходів Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року" (від 14.05.2010 № 409/36) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 28.07.2013 р.