

Л.Н. Афанасьева, М.Е. Охлопков, Н.В. Саввина

НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОНКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

УДК 374-616-006:614.2(571.56)

Целью исследования явилась разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы системы онкологической помощи населению Республики Саха (Якутия). Объектом исследования явилась онкологическая служба региона, а предметом исследования – ее нормативное правовое обеспечение. Приоритетными направлениями развития онкологической помощи жителям республики являются совершенствование организационной структуры онкологической службы региона, разработка организационных регламентов, стандартов контроля качества организации онкологической помощи, целевых показателей медицинской результативности и экономической эффективности онкологической помощи на этапах ее оказания, а также аудита эффективности.

Ключевые слова: Республика Саха (Якутия), онкологическая помощь, нормативное правовое обеспечение.

Research purpose was development of suggestions for improvement of regulatory legal base of system of the oncological help to the population of the Republic of Sakha (Yakutia). Object of research was the oncological service of the region, and an object of research – its standard legal support. According to the author, priority the directions of development of the oncological help to inhabitants of the republic are enhancement of organizational structure of oncological service of the region, development of organizational regulations, standards of quality control of the organization of the oncological help, target indicators of medical productivity and cost efficiency of the oncological help at stages of its rendering, and also efficiency audit.

Keywords: Republic of Sakha (Yakutia), oncological help, standard legal support.

Введение. В настоящее время организация онкологической помощи населению в Российской Федерации регламентирована рядом нормативных правовых актов и методическими рекомендациями.

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. №915н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «онкология»» (далее – Порядок) в соответствии со ст. 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» устанавливает виды, условия и формы оказания медицинской помощи, а в соответствии со ст. 33-36 выделяет для больных, страдающих онкологическими заболеваниями, первичную доврачебную, врачебную и специализированную, в том числе высокотехнологическую, медико-санитарную, а также паллиативную помощь и реабилитационные мероприятия.

Далее, в Порядке в соответствии со сложившейся организационной структурой онкологической помощи населению от первичного онкологического кабинета до онкологического диспансера и его отдельных структур-

ных подразделений определены права организации их деятельности, рекомендуемые штатные нормативы и стандарты оснащения.

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31 октября 2012 г. №560н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи по профилю «детская онкология»» выполнен в аналогичном ключе.

Вместе с тем к существенным недостаткам Порядков относится тот факт, что они не описывают организацию раннего выявления, учета, лечения и диспансерного наблюдения больных со злокачественными новообразованиями (ЗНО) в основных структурных единицах первичной медико-санитарной помощи: на ФАП, во врачебных амбулаториях, общих врачебных практиках (семейные врачи), участковых больницах и смотровых кабинетах медицинских организаций. Соответственно в Порядках, применительно к указанным структурам, отсутствуют: группы риска развития ЗНО; диагностические стандарты по выявлению новообразований и проведению диагностических исследований на местах; таблицы оснащения медицинским оборудованием; маршрутизация пациентов от ФАП до центральной районной больницы (первичный онкологический кабинет), порядок направления пациентов и форма учетно-отчетной документации.

Методические рекомендации, изданные в период с 2007 по 2010 г. и предшествовавшие изданию Порядков, отражают системный подход авторов под руководством главного

внештатного специалиста-онколога Минздрава России, акад. РАМН В.И. Чиссова к вопросам организации, диагностики и лечения онкозаболеваний от врачей первичного звена, смотровых кабинетов до первичных онкологических кабинетов и онкологических диспансеров. В них также рассмотрены такие аспекты, как планирование онкологической помощи, методы оценки деятельности онкологической службы, скрининг и профилактика, социально-трудовая реабилитация онкологических больных.

Однако и в Порядках, и в методических рекомендациях отсутствуют целевые показатели и индикаторы медицинской результативности и экономической эффективности, а также показатели эффективности использования ресурсов (материально-технических, финансовых, трудовых и информационных) и стандарты качества организации онкологической помощи на всех этапах ее оказания – от ФАП до специализированных онкологических диспансеров (центров) регионального и федерального подчинения.

Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее – Программа), ежегодно принимаемая Правительством Российской Федерации, в разделе III «Перечень заболеваний и состояний, оказание медицинской помощи при которых осуществляется бесплатно, ...» устанавливает, что при новообразованиях медицинская помощь гражданам оказывается бесплатно. Раздел IV Программы «Фи-

АФАНАСЬЕВА Лена Николаевна – к.м.н., руковод. Управления здравоохранения администрации г. Якутска РС (Я), lenanik2007@mail.ru; **ОХЛОПКОВ Михаил Егорович** – к.м.н., министр здравоохранения РС(Я); **САВВИНА Надежда Валерьевна** – д.м.н., проф., зав.кафедрой СВФУ им. М.К. Аммосова, nadvsavvina@mail.com.

нансовое обеспечение Программы» устанавливает, что источником финансового обеспечения Программы являются средства обязательного медицинского страхования. Программа также устанавливает средние нормативы объема медицинской помощи (раздел V) и средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования, способы оплаты медицинской помощи, порядок формирования и структуру тарифов на оплату медицинской помощи (раздел VI), а также критерии доступности и качества медицинской помощи (раздел VIII).

В системе нормативного правового обеспечения онкологической помощи населению важное значение имеют стандарты медицинской помощи, которые отражают весь перечень ЗНО в соответствии с МКБ-10 и разделяются на стандарты первичной медико-санитарной помощи, стандарты специализированной медицинской помощи и стандарты паллиативной медицинской помощи [2]. Кроме того, специалистами Ассоциации онкологов России разработаны клинические рекомендации по диагностике и лечению ЗНО различной локализации [1]. По состоянию на 01.01.2016 г. разработаны клинические рекомендации по 57 нозологиям.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» положил начало разработке и введению профессиональных стандартов работников здравоохранения, которые представляют собой характеристику требуемой квалификации работников для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. В настоящее время по направлению онкологии разработаны два вида профессиональных стандартов: для специалиста по онкологии (онкохирургия) и для специалиста по онкологии (лекарственная терапия). Оба стандарта отражают основную цель вида профессиональной деятельности, содержат разделы «Обобщенные трудовые функции» и «Трудовые функции», а также требования к образованию и обучению, опыту практической работы, трудовые действия, необходимые умения, знания и др.

Таким образом, на федеральном уровне имеется достаточно полная нормативная правовая база организации онкологической помощи населению Российской Федерации.

Целью настоящего исследования явилась разработка предложений по

совершенствованию нормативной правовой базы системы онкологической помощи населению Республики Саха (Якутия).

Материал и методы исследования. Объектом исследования явилась система онкологической помощи населению Республики Саха (Якутия), а предметом исследования – ее нормативное правовое обеспечение. Использовался информационно-аналитический метод исследования.

Результаты и обсуждение. Министерством здравоохранения Республики Саха (Якутия) в целях совершенствования организации и повышения качества оказания онкологической помощи населению республики в соответствии с приказом Минздрава России от 15.11.2012 г. №915-н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «онкология»» утвержден приказ от 10 июня 2014 г. №01-07/1024 «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению с заболеваниями онкологического профиля на территории Республики Саха (Якутия)». Приказом утверждены:

1. Структура организации медицинской помощи онкологическим больным на территории РС (Я).
2. Порядок маршрутизации пациентов при подозрении или выявлении ЗНО в медицинских организациях РС(Я).
3. Объем мероприятий по выявлению ЗНО и оказанию медицинской помощи онкологическим больным в медицинских организациях разного уровня.
4. Порядок направления пациентов со ЗНО и предопухолевыми заболеваниями в ГБУ РС (Я) «ЯРОД».

Анализ утвержденного порядка организации онкологической помощи населению РС (Я) позволил установить, что организационная структура медицинской помощи онкологическим больным на территории требует уточнений.

Так, первичные онкологические кабинеты центральных районных больниц и медицинских организаций г. Якутска отнесены к I уровню (первичной медико-санитарной помощи). Однако в соответствии с ч.5 ст. 33 «Первичная медико-санитарная помощь» Федерального закона от 21.11.2011 г. №323-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» их правильно отнести к первичной специализированной медико-санитарной помощи, так как в их структуре появляются

врачи онкологи. Кроме того, Республиканский маммологический центр ГАУ РС(Я) «Республиканская больница №1 – Национальный центр медицины» относится ко II уровню оказания онкологической помощи.

Медицинские организации, отнесенные в соответствии с указанным приказом Минздрава РС (Я) ко II уровню (специализированные медицинские организации) онкологической помощи (ГАУ РС (Я) «Республиканская больница № 1 – Национальный центр медицины», ГБУ РС (Я) «Республиканская больница № 2 – Центр экстренной медицинской помощи», ГБУ РС (Я) «НПЦ Фтизиатрия», ГАУ РС (Я) «Якутская республиканская офтальмологическая больница» и ГБУ РС (Я) «Якутский республиканский онкологический диспансер») в соответствии со ст. 34 «Специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь» Федерального закона от 21.11.2011 г. №323-ФЗ (ред. от 31.12.2014) следует отнести к организациям III уровня, оказывающим высокотехнологичную медицинскую помощь онкологическим.

Анализ порядка маршрутизации пациентов при подозрении или выявлении ЗНО в медицинских организациях РС (Я) позволил установить, что в нем нет:

1. Ясности, с какой патологией в соответствии с МКБ-10, на каком этапе, в каком профильном отделении медицинской организации лечат пациентов со ЗНО или подозрением на ЗНО.

2. Ясности, какая категория пациентов направляется на получение высокотехнологичной онкологической помощи в федеральные специализированные учреждения здравоохранения.

3. Положения о смотровом кабинете амбулаторно-поликлинических учреждений I уровня.

4. Перечня функций медицинских организаций по уровням оказания помощи онкологическим больным, представленных в приложении 3 (графа 3) приказа Минздрава РС (Я) от 10 июня 2014 г. №01-07/1024, который не соответствует перечню функций, изложенных в приказе Минздравсоцразвития Российской Федерации от 15.11.2012 г. №915-н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «Онкология»» в части правил организации деятельности первичного онкологического кабинета и онкологического диспансера.

5. Перечня обязательных мероприятий, выполняемых на этапах оказания онкологической помощи населению, а

также стандарта профилактического осмотра с целью выявления новообразований визуальных локализаций.

6. Перечня лиц из группы риска, а также нозологий, при которых больные злокачественными новообразованиями подлежат диспансерному наблюдению.

7. Полного объема предоставляемой информации по диспансерному наблюдению больных со ЗНО и лиц группы риска. В Порядке в части диспансерного наблюдения не отражены клинические группы диспансерного учета онкологических больных, нозологические формы заболеваний, подлежащие диспансеризации у врачей разных специальностей под контролем врача онколога, порядок ведения медицинской документации.

8. Организации оказания экстренной и паллиативной медицинской помощи больным со злокачественными новообразованиями.

9. Порядка направления онкологических пациентов на медико-социальную экспертизу.

10. Организационно-методического обеспечения противораковых мероприятий.

11. Показателей и индикаторов медицинской результативности и экономической эффективности на каждом этапе организации работы по выявлению, профилактике, лечению и диспансерному наблюдению больных с онкологическими заболеваниями и лиц группы риска.

12. Стандартов контроля качества организации онкологической помощи в части выявления, профилактики, лечения и диспансерного наблюдения больных с онкологическими заболеваниями и лиц группы риска.

Кроме того, в регионе отсутствуют:

1. Порядок оказания медицинской помощи по профилю «детская онкология».

2. Положение о главном внештатном онкологе Минздрава Республики Саха (Якутия), задачей которого является организация онкологической службы региона.

3. Нормативное правовое обеспечение аудита эффективности онкологической помощи населению в части выявления, профилактики, лечения и диспансерного наблюдения больных с онкологическими заболеваниями и лиц группы риска.

Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 декабря 2014 г. №517 утверждены Программа государственных гарантий бесплатно оказания гражданам медицинской

помощи в Республике Саха (Якутия) на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг.

Разделом IX Программы «Критерии доступности и качества медицинской помощи» в части онкологической помощи определено только три показателя:

– смертность населения от новообразований, в том числе от злокачественных (число умерших от новообразований, в том числе от злокачественных, на 100 тыс. чел. населения);

– доля впервые выявленных случаев онкологических заболеваний на ранних стадиях (I и II стадии) в общем количестве выявленных случаев онкологических заболеваний в течение года;

– доля пациентов со злокачественными новообразованиями, состоящих на учете с момента установления диагноза 5 лет и более, в общем числе пациентов со злокачественными новообразованиями, состоящих на учете.

Тарифным соглашением на оплату медицинской помощи, оказываемой в объеме Территориальной программы обязательного медицинского страхования Республики Саха (Якутия) от 22 января 2015 г., установлены тарифы на оплату онкологической помощи в амбулаторно-поликлинических условиях и стационарах (ГАУ РС(Я) «РБН№1 – НЦМ», ГБУ РС(Я) «РБН№2 – ЦЭМП», ГБУ РС(Я) «НПЦ Фтизиатрия», ГАУ РС(Я) «ЯРОБ»). Кроме того, выделены отдельные тарифы на оказание онкологической помощи в 11 из 34 центральных районных больниц в отдаленных районах республики, на оказание паллиативной помощи, а также тарифы для оказания высокотехнологичной медицинской помощи в медицинских организациях, расположенных за пределами РС (Я).

Вместе с тем, существующее нормативное правовое обеспечение не решает всех проблем как организации онкологической помощи населению, так и контроля качества онкологической помощи.

В условиях обновленного федерального законодательства по здравоохранению для повышения качества и доступности онкологической помощи населению РС (Я), по нашему мнению, необходимо переработать Порядок организации онкологической помощи населению РС (Я) с учетом ранее сделанных замечаний, а также дополнительно разработать следующие:

1. Порядок организации онкологической помощи населению в медицинских учреждениях различного уровня.

2. Порядок оказания паллиативной медицинской помощи больным со ЗНО.

3. Положение о смотровом кабинете амбулаторно-поликлинических учреждений I уровня.

4. Положение об организации оказания экстренной медицинской помощи больным со ЗНО.

5. Организационно-технологический стандарт лечебно-диагностических и профилактических процедур для больных со ЗНО и лиц группы риска.

6. Целевые показатели медицинской результативности и экономической эффективности онкологической помощи на этапах ее оказания.

7. Стандарт контроля качества организации онкологической помощи в части выявления, профилактики, лечения и диспансерного наблюдения больных с онкологическими заболеваниями и лиц группы риска.

8. Механизм аудита эффективности онкологической помощи населению в части выявления, профилактики, лечения и диспансерного наблюдения больных с онкологическими заболеваниями и лиц группы риска.

9. Положение о главном внештатном онкологе Минздрава Республики Саха (Якутия).

Заключение. Таким образом, анализ нормативной правовой базы онкологической помощи населению РС(Я) свидетельствует о необходимости ее дальнейшего совершенствования. Приоритетными направлениями являются совершенствование организационной структуры онкологической службы региона, разработка организационных регламентов, стандартов контроля качества организации онкологической помощи, целевых показателей медицинской результативности и экономической эффективности онкологической помощи на этапах ее оказания, а также аудита эффективности.

Литература

1. Клинические рекомендации [Электронный ресурс] / Ассоциация онкологов России, 2015. – Режим доступа: <http://oncology-association.ru/klinicheskie-recomendatsii>.

Clinical guidelines [electronic resource] / Russian Association of Oncologists, 2015. – Access: <http://oncology-association.ru/klinicheskie-recomendatsii>.

2. Стандарты медицинской помощи [Электронный ресурс] / Министерство здравоохранения Российской Федерации, 2015. – Режим доступа: <http://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/stranitsa-983>.

Standards of medical care [electronic resource] / The Ministry of Health, 2015. – Access: <http://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/stranitsa-983>.