

Шлапко Т.В.

Сумський державний університет

Савенко В.М.

ТОВ «ВП «ПОЛІСАН»

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАЛІАТИВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано законодавство України з питання паліативної допомоги. Висвітлено актуальні проблеми державного регулювання у сфері паліативної допомоги в Україні. Проаналізовано й окреслено недоліки нормативно-правового регулювання паліативної допомоги. Визначено поняття «паліативна допомога», «паліативні хворі», «евтаназія». Окреслено основні ознаки та складники паліативної допомоги. З'ясовано, що евтаназія – це заборонна тема в Україні, вона призводить до смерті пацієнта й має на меті усунення болю і страждань хворого на його прохання. Зроблено висновок, що Україна є цивілізованою та гуманною країною, тому надається паліативна допомога паліативним хворим. Установлено, що основними проблемами розвитку паліативної допомоги є недостатнє фінансування, недосконала нормативно-правова база, недостатня кількість знеболювального й нерозуміння населенням, яку важливу роль виконує ця допомога, а саме проблеми світоглядного та ціннісного, духовного характеру, її ролі й місця в сучасній медицині та суспільстві, а також саме ставлення суспільства до таких хворих. З метою покращення ситуації запропоновано запровадити й удосконалити низку заходів через організаційні механізми державного управління, основними з яких є прийняття єдиного нормативного акта, поінформованість населення, належне фінансування, належна реалізація права особи на паліативну допомогу (забезпечення достатньою кількістю знеболювального, ліжок, фінансовою допомогою тощо), забезпечення можливості участі паліативних хворих і членів їхньої сім'ї, які зіткнулися із цією проблемою, у процесі ухвалення важливих рішень щодо вирішення проблем паліативної допомоги.

Ключові слова: паліативна допомога, паліативний хворий, законодавство у сфері паліативної допомоги, державне регулювання у сфері паліативної допомоги, евтаназія.

Постановка проблеми. Уже протягом багатьох років держава намагається підвищити якість життя, полегшити симптоми і страждання, спричинені серйозними та невиліковними хворобами, пацієнтам.

До цих захворювань належать злоякісні новоутворення, серцево-судинні захворювання, СНІД, туберкульоз тощо. Отже, сьогодні є актуальною тема паліативної допомоги, оскільки саме така допомога є одним із проявів гуманізму та цивілізованого суспільства. Головним у цій сфері діяльності є системний підхід до цього питання та його вирішення. Організація надання паліативної допомоги в Україні потребує належного правового регулювання, тому що це сприятиме подальшому її ефективному функціонуванню та розвитку, тож головним завданням держави в цій сфері є формування адекватної нормативно-правової бази.

У сфері паліативної допомоги є проблеми світоглядного та ціннісного, духовного характеру, її

ролі й місця в сучасній медицині та суспільстві, а також саме ставлення суспільства до невиліковних хворих. Задля вирішення вищезазначеного вбачається за необхідне розробити, впровадити та розвинути механізм надання ефективної паліативної допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цим питанням займаються багато науковців, а саме: О. Вольф, Ю. Губський, О. Івченко, С. Крюков, Г.М. Курницька, В. Кулініченко, Л. Сидоренко, Л. Усенко й інші, однак ці наукові роботи не містять комплексного дослідження проблем паліативної допомоги.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу законодавчих вимог щодо впорядкування діяльності у сфері паліативної допомоги з метою забезпечення балансу інтересів осіб, що її потребують, і визначення перспективних напрямів державного регулювання у сфері паліативної допомоги в Україні.

Відповідно до зазначеної мети, безпосередніми завданнями наукової статті є:

- аналіз законодавства з питань надання паліативної допомоги;
- з'ясування понять «паліативна допомога», «паліативні хворі», «евтаназія»;
- визначення прогалин у сфері розвитку державного регулювання паліативної допомоги та перспектив їх усунення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні існує така заборонна тема, як евтаназія, вона переслідується законом і розглядається як порушення права відповідно до абзацу 7 статті 52 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», а саме: «Медичним працівникам забороняється здійснення евтаназії – навмисного прискорення смерті або умертвіння невиліковно хворого з метою припинення його страждань» [1].

Евтаназія – це будь-яка дія або бездіяльність, що призводить до смерті пацієнта та має на меті усунення болю і страждань невиліковно хворого на його прохання. Тому для забезпечення гідного кінця життя хворого, який страждає на невиліковну хворобу, в Україні запроваджену паліативну допомогу.

Сьогодні в чинному законодавстві України немає чітко визначеного, загальноприйнятого поняття «паліативна допомога», але Всесвітня організація охорони здоров'я визначає, що паліативна допомога – це комплекс медичних, соціальних, психологічних і духовних заходів, спрямованих на поліпшення якості життя людей, що є невиліковно хворими або життєвий прогноз яких є песимістичним, а також членів їхніх сімей [2].

Відповідно до Порядку надання паліативної допомоги від 21.01.2013 № 41, паліативна допомога – це вид медичної допомоги, який дає змогу покращити якість життя паліативного пацієнта й допомогти членам його родини шляхом запобігання стражданню і полегшення страждань невиліковно хворої людини [4].

Паліативний пацієнт (хворий) – пацієнт усіх вікових груп, хвороба якого не піддається лікуванню, спрямованому на одужання [4].

На підставі аналізу чинного законодавства авторами визначено:

1) паліативна допомога – це вид медичної допомоги, що надається паліативному хворому незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального й іноземного походження, віку, сімей-

ного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства в професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, на будь-якому етапі хвороби задля полегшення симптомів, зменшення страждань і покращення якості життя паліативного хворого та членів його сім'ї.

Основні ознаки та складники паліативної допомоги:

- полегшення болю й інших симптомів невиліковної прогресуючої хвороби;
- психологічна підтримка паліативних хворих і їхніх близьких, соціальна допомога родинам паліативних хворих;
- духовний супровід паліативних хворих з урахуванням їхніх релігійних переконань і потреб;
- забезпечення максимально можливого врахування потреб і побажань хворих із невиліковними захворюваннями;
- надання підтримки й реабілітаційних заходів, які допомагають вести максимально активне соціальне життя;
- забезпечення максимально можливої якості життя й гідності паліативних хворих;

2) паліативні хворі – це особи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального й іноземного походження, віку, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства в професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, які страждають на важкі прогресуючі хвороби, що супроводжуються хронічним больовим синдромом, тяжким розладом функцій органів і систем, потребують кваліфікованої медичної допомоги та догляду, психологічної, духовної, моральної, соціальної підтримки.

Сьогодні паліативна допомога врегульована в таких нормативно-правових актах України, як Конституція України [3], Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [1], Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про організацію паліативної допомоги в Україні» [4], яким затверджено Порядок надання паліативної допомоги та Перелік медичних показань для надання паліативної допомоги, а також накази Міністерства охорони здоров'я України: «Про затвердження Правил виписування рецептів на лікарські засоби і вироби медичного призначення, Порядку відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, Інструкції про порядок зберігання,

обліку та знищення рецептурних бланків» [5], «Про затвердження Клінічного протоколу надання паліативної допомоги, симптоматичної та патогенетичної терапії хворим на ВІЛ-інфекцію/СНІД» [6], «Про затвердження дев'ятого випуску Державного формуляра лікарських засобів та забезпечення його доступності» [7]; постанови Кабінету Міністрів України: «Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань» [8], «Про затвердження Порядку придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я» [9].

Дієві заходи та способи допомоги тяжкохворим і членам їхніх сімей, на жаль, залишаються тільки на папері чи взагалі відсутні або малорозвинені.

Актуальною проблемою паліативної допомоги на сучасному етапі розвитку також є недостатнє фінансування. Можемо розглянути на прикладі м. Сум. З розрахунку на населення потреба в ліжках паліативної допомоги – понад 100 ліжок, а фактично є до 30 ліжок. У Сумській області щороку на паліативну допомогу потребує понад 12 тис. осіб [10, с. 5]. Тому потрібно забезпечити фінансування цієї сфери з різних джерел і в належних обсягах.

Натепер, проаналізувавши статистичні дані за 2018–2019 роки, можемо констатувати низьку активність громадських і благодійних організацій щодо участі в реалізації завдань паліативної допомоги та догляду: з 10 таких організацій фактично фінансує 4. Для реалізації завдань паліативної допомоги та догляду необхідним видається створення механізму для залучення таких організацій задля додаткового фінансування цієї сфери діяльності.

Наступним фактором, на який хотілося б звернути увагу, є низький рівень кваліфікації медичних працівників. Зміні такої тенденції в цьому випадку сприятимуть: 1) підвищення вимог для підтвердження кваліфікації, які вже існують сьогодні, тобто необхідно організувати спеціальні додаткові курси, що включатимуть усі проблемні питання, які є актуальними нині, з обов'язковим складанням іспиту; 2) запровадження ефективної системи навчання, тобто бажаним є розроблення й запровадження в навчальний процес дисципліни, яка й буде називатися «паліативна допомога як ознака гуманності» з обов'язковим екзаменом і проходженням практики в спеціалізованих закладах у цій сфері діяльності.

Якщо брати до уваги якість наданих послуг, то сьогодні рівень таких послуг паліативним хворим дуже низький. Про це свідчить недостатня кількість працівників у сфері паліативної допомоги, недостатній рівень духовно-морального виховання людей на основі цінностей любові, милосердя, співчуття до ближнього та рівень практичного втілення цих цінностей під час надання допомоги особам, які страждають на невиліковну хворобу, та їхнім близьким. Цю проблему можна вирішити шляхом створення мотивації та додаткового заохочення кадрів, розроблення й запровадження спеціальних курсів, які передбачають проходження занять із психологом для працівників перед прийняттям їх на роботу задля уникнення некваліфікованого персоналу, що не вміє та не хоче розуміти всю специфіку цієї сфери діяльності, в тому числі співчувати паліативним хворим під час надання такої необхідної для них допомоги, а для самих хворих – психологічної підтримки та груп взаємодопомоги.

Нормативно-правова база відіграє важливу роль у регулюванні цієї сфери, але є недосконалою. Якщо робити детальний аналіз, то стаття 49 Конституції України закріплює, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування, тобто встановлює та забезпечує безоплатно стаціонарним хворим надання такої допомоги [3], а Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» визначає гарантії держави щодо надання паліативної допомоги в повному обсязі на безоплатній основі та визначає як вид медичної допомоги, але має прогалину – ні слова про фармацевтичний складник [1]. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про організацію паліативної допомоги в Україні» затверджує перелік медичних показань для надання паліативної допомоги, визначає деякі поняття й порядок надання такої допомоги, однак як недолік не містить переліку за визначеними нозологіями [4]. Тому необхідно запровадити вичерпний перелік нозологічних форм і стадій для такої допомоги. Вирішенню цієї проблеми сприятиме розроблення та кодифікація єдиного нормативно-правового акта з чітким визначенням класифікацій паліативної допомоги й іншими важливими нюансами, які ми обговорюємо в статті.

Вагомим фактором для ефективного розвитку паліативної допомоги є поінформованість населення, органів державної влади, органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються цієї сфери, але цей показник є недостатнім. Потрібно розповсюдити поінформування громадськості з актуальних питань, які пов'язані з наданням

паліативної допомоги, у тому числі короткі соціальні реклами на телебаченні, статті в ЗМІ, організувати конференції, семінари, вебінари тощо.

Ще однією не менш важливою є проблема адекватного знеболювання, тобто недостатня кількість знеболювальних препаратів. Бар'єри доступу до опіоїдних анальгетиків в Україні подолано завдяки Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я» від 13.05.2013 р. № 333, але їх обсяг залишається недостатнім для задоволення потреб пацієнтів [9]. Результати вибіркового опитування, проведеного правозахисними організаціями, свідчать про те, що очікувані показники успішного знеболювання для 80–90% осіб, що цього потребують, ще не досягнуті, лише 5–14% пацієнтів отримують знеболення в належній кількості. За оцінками експертів, потреба в цій допомозі в Україні задоволена лише на 15% [11, с. 43]. Але й тут іде мова про стаціонарних хворих, ані слова про паліативних хворих, які потребують знеболювання вдома. Отже, проблема доступу до знеболювальних та інших потрібних препаратів, щоб полегшити життя таких осіб, до кінця не вирішена.

Й останнє, на що варто звернути увагу, – це хаотичність надання паліативної допомоги, тобто немає системності в організації такої допомоги.

Висновки. Отже, на нашу думку, уважаємо за доцільне виділити сім дієвих етапів удосконалення цієї сфери допомоги через організаційні механізми державного регулювання:

1. Розробити єдиний нормативно-правовий акт, а саме: Закон України «Про паліативну допомогу», у якому буде зазначено правовий статус паліативного хворого, порядок надання допомоги, визначено поняття «паліативна допомога», інші ключові поняття, що стосуються цієї сфери, та обов'язково вичерпний перелік нозологічних форм і стадій тощо.

2. Урегулювати доступність знеболювальних та інших медичних препаратів, яких потребують паліативні хворі, через спеціальний дозвільний нормативно-правовий акт із вичерпним переліком цих препаратів і за визначеними нозологіями.

3. Удосконалити стандартизацію різних послуг цієї сфери діяльності: прописати більш жорсткі норми прийому працівників цієї сфери, вимоги надання та ліцензування суб'єктів, які надаватимуть ці послуги.

4. Забезпечити належне фінансування з різних джерел у належних обсягах.

5. Реалізувати можливість участі паліативних хворих у процесі ухвалення важливих рішень у вирішенні проблем паліативної допомоги шляхом голосування в електронному вигляді із зазначенням недоліків і побажань осіб, членів їхніх сімей, які зітнулися із цією проблемою та потребують допомоги.

6. Організувати інформування державою через відповідні організації, населення про сферу надання паліативної допомоги через ЗМІ, соціальні реклами на телебаченні тощо.

7. Налагодити належне навчання, підготовку, перепідготовку медичного персоналу в цій сфері.

Список літератури:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 01.01.2019 № 2801-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Визначення паліативної допомоги Всесвітньої організації охорони здоров'я. URL: <http://www.who.int/cancer/palliative/definition/en/>.
3. Конституція України від 21.02.2019 № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4324>.
4. Про організацію паліативної допомоги в Україні : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 21.01.2013 № 41 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0229-13>.
5. Про затвердження Правил виписування рецептів на лікарські засоби і виробу медичного призначення, Порядку відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, Інструкції про порядок зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.07.2005 № 360 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0782-05>.
6. Про затвердження Клінічного протоколу надання паліативної допомоги, симптоматичної та патогенетичної терапії хворим на ВІЛ-інфекцію/СНІД : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 03.07.2007 № 368 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://old.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20070703_368.html.
7. Про затвердження дев'ятого випуску Державного формуляра лікарських засобів та забезпечення його доступності : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 03.04.2017 № 363 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://old.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20170403_363.html.

8. Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.1998 № 1303 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1303-98-%D0%BF>.

9. Про затвердження Порядку придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 333 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2013-%D0%BF>.

10. Обласна програма розвитку паліативної допомоги на 2018–2020 роки : Рішення обласної ради сьомого скликання від 02.03.2018. м. Суми. Суми, 2018. 20 с.

11. Курницька Г.М. Стратегія розвитку паліативної допомоги в Україні на період 2027 року. *Медсестринство*. 2018. № 2. С. 42–45.

Shlapko T.V., Savenko V.M. PERSPECTIVE DIRECTIONS OF STATE REGULATION OF PALLIATIVE CARE IN UKRAINE

There is analyzed the legislation of Ukraine palliative care in the article. The topical issues of state regulation in palliative care of Ukraine are highlighted in the article also. The shortcomings of the regulatory regulation of palliative care are analyzed and outlined by authors. There are defined the concepts of “palliative care”, “palliative patients”, “euthanasia” in the research. The main features and components of palliative care are outlined in the article. The author also found that euthanasia is a prohibitive topic in Ukraine, it leads to the death of a patient and aims to eliminate the pain and suffering of the patient at his request. It is concluded that Ukraine is a civilized and humane country, so palliative care is provided to palliative patients. It is established that the main problems of palliative care development are insufficient funding, inadequate regulatory framework, insufficient amount of pain medication. The problem is also insufficient understanding of the population of Ukraine about the important role of this assistance, namely: problems of ideological and value, spiritual character, its role and place in modern medicine and society, as well as the society’s attitude to such patients. In order to improve the situation, it is proposed to introduce and improve a number of measures through organizational mechanisms of public administration, the main of which are: adoption of a single regulatory act, information work with the population of Ukraine on the importance of palliative care, adequate financing of this branch of medicine, proper exercise of the person’s right to palliative care (providing sufficient pain medication, beds, financial assistance, etc.), providing the opportunity for the participation of palliative patients and their family members.

Key words: *palliative care, palliative patient, legislation in palliative care, state regulation in palliative care, euthanasia.*