

*Ершова Е.С.*

*Студент*

*Уральский институт управления – филиал Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Россия, Екатеринбург*

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ПАЛЛИАТИВНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ НА ТЕРРИТОРИИ  
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

*Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы организационной и правовой регламентации паллиативной медицинской помощи в Свердловской области, выявленные в ходе анализа нормативно-правовой базы и оценки эффективности ее практического применения. Автором определена цель изучить современное состояние и тенденции развития организационного и правового регулирования паллиативной помощи в Свердловской области и поставлена задача усовершенствовать организационно-правовое регулирование оказания паллиативной помощи в субъекте путем решения выявленных проблем.*

*Ключевые слова: паллиативная медицинская помощь, организационно-правовое регулирование, Свердловская область, гарантия, нормативный правовой акт.*

*Ershova E. S.*

*Student*

*Ural institute of management – branch of Russian presidential academy of  
national economic and public administration  
Russia, Ekaterinburg*

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PALLIATIVE MEDICAL  
CARE IN THE SVERDLOVSK REGION AND WAYS TO OVERCOME  
THEM**

*Abstract: The article considers the current problems of organizational and legal regulation of palliative medical care in the Sverdlovsk region, identified during the analysis of the regulatory framework and assessment of the*

*effectiveness of its practical application. The author defined the goal to study the current state and trends in the development of the organizational and legal regulation of palliative care in the Sverdlovsk region and set the task to improve the organizational and legal regulation of palliative care in the region by solving the identified problems.*

*Key words: palliative medical care, organizational and legal regulation, Sverdlovsk region, guarantee, normative legal act.*

Учитывая достижения современной медицины, особую роль в уходе за больными приобрело оказание паллиативной медицинской помощи пациентам, страдающим неизлечимыми заболеваниями. Правовое регулирование паллиативной помощи осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов.

Так, на территории Свердловской области в число правовых актов, регулирующих сферу оказания паллиативной помощи, входят следующие документы:

1. Утвержденные Правительством Свердловской области территориальные программы, устанавливающие государственные гарантии бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов [1] и регламентирующие организационно-правовые вопросы развития здравоохранения в Свердловской области до 2024 года [2].

2. Приказы Министерства здравоохранения Свердловской области, регулирующие вопросы временной маршрутизации взрослых больных соматического профиля для оказания паллиативной медицинской помощи [3], маршрутизации и условий госпитализации в медицинские организации по оказанию паллиативной медицинской помощи [4], заполнения форм мониторинга системы оказания паллиативной медицинской помощи [5], ведения реестра пациентов старше 18 лет, нуждающихся в оказании паллиативной медицинской помощи [6], ведения регистра лиц, получающих

наркотические и ненаркотические лекарственные препараты в медицинских целях для обезболивания [7], а также утверждающие создание областного респираторного центра для взрослых и его правовое положение [8].

Кроме того, Губернатором Свердловской области утверждена программа «Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи (ПМП) в Свердловской области» на 2019-2024 гг., основной задачей которой является повышение доступности и качества оказания паллиативной помощи жителям Свердловской области. Однако, ознакомиться с содержанием указанной программы не представляется возможным, ее текст не опубликован в свободном доступе.

Как мы можем отметить, в Свердловской области созданы организационные и правовые основы для регулирования сферы оказания паллиативной помощи, а также механизмы для развития и совершенствования системы паллиативной помощи, однако, они не всегда находят должного практического применения. Автором используются методы анализа и синтеза, а также формально-логический и сравнительно-правовой методы для определения ряда существующих проблем, представленных ниже.

1. Нехватка квалифицированных кадров, отсутствие ресурсов для надлежащей подготовки медицинского персонала в сфере оказания паллиативной помощи.

Согласно полученным данным организационно-методического центра помощи населению Свердловской области, кадровое обеспечение стационарной службы ПМП в 10 отделениях паллиативной помощи является недостаточным: численность сотрудников составляет 182 человека, из них 19 врачей паллиативной помощи и 8 заместителей других специальностей, 69 человек младшего медицинского персонала, в том числе 5 человек совмещают работу в других отделениях.

Специалист, оказывающий паллиативную помощь – ключевая фигура, от уровня компетенции которого зависит качество процесса оказания

помощи пациенту и его эффективность.

Свердловская область нуждается в правовом регулировании механизмов подготовки специалистов и повышения их квалификации, развития и совершенствования компетенции персонала, в разработке способов и методов улучшения качества подготовки специалистов в области оказания паллиативной помощи и их реализации [9].

В настоящее время в Свердловской области уже имеются предпосылки появления узкопрофильного обучения врачей. Например, появление курсов и факультативных занятий для желающих повысить квалификацию и оказывать помощь в паллиативном секторе на базе Уральской государственной медицинской академии. Однако, данные курсы пока не проводились.

Повышение уровня квалификации медицинских работников в области оказания паллиативной помощи может заключаться в организации круглых столов и конференций, посвященных вопросам и актуальным проблемам оказания паллиативной помощи, направление специалистов на обучения, тренинги, а также в зарубежные страны с наиболее развитой системой оказания паллиативной помощи для получения опыта и его адаптирования к отечественной системе. Кроме того, необходимо проводить психологические тренинги, так как для эффективного оказания паллиативной медицинской помощи от врачей требуется глубокое нравственное отношение к своей работе и умение найти правильный подход к пациенту. Как пишет И. В. Силуянова, установка на реализацию принципа любви к пациенту –высочайшая гарантия нравственного отношения врача к пациенту [10].

2. Отсутствие основ правового регулирования паллиативной помощи в субъекте, единообразия в области качества оказания паллиативной помощи.

На сегодняшний день по данным Министерства здравоохранения Свердловской области в регионе зарегистрировано более 16 000 человек,

нуждающихся ежегодно в паллиативном уходе. По методологии Хиггсона, число нуждающихся в паллиативном уходе предположительно составляет от 27 000 до 42 000 человек.

Несмотря на то, что принципы оказания паллиативной помощи разрабатываются и широко распространяются, ими зачастую пренебрегают. Кроме того, не существует единых стандартов обеспечения комфортной жизни пациентов с неизлечимыми заболеваниями, также наблюдается отсутствие преемственности и скоординированности при оказании паллиативной помощи. Таким образом, необходима разработка унифицированных требований и стандартов качества оказания паллиативной помощи в Свердловской области, внедрение базовых принципов оказания паллиативной помощи, определение основных направлений и задач в области оказания паллиативной помощи на территории Свердловской области с учетом специфики субъекта и текущих ситуаций в муниципальных образованиях и способах реализации базовых направлений, создание единого правового поля на основе фундаментальных принципов, направлений и стандартов.

3. Недостаточная информированность населения о возможных способах предоставления помощи, о праве на эту помощь.

Так, в апреле 2019 г. на территории Свердловской области было проведено авторское социологическое исследование на тему «Выявление информированности граждан о паллиативной помощи и ее доступности в регионе» при помощи распространения ссылки на google-форму среди населения муниципалитетов региона. Опрошено было 349 респондентов в возрасте от 18 лет и старше. Полученные данные были проанализированы методами синтеза, описания и сравнения. По результатам проведенного социологического исследования сделан вывод об отсутствии масштабной информационной политики среди населения о том, что такое паллиативная помощь, где ее можно получить. Согласно полученным данным, было выявлено, что 81% респондентов не располагают достаточной информацией

о том, где и как можно получить паллиативную помощь в Свердловской области. Вместе с этим, более половины респондентов ответили, что не знали о возможности бесплатного получения данного вида помощи, а также о том, что ее могут получить не только неизлечимо больные, но и их близкие.

Подавляющее большинство респондентов – это 56,2% заявили о необходимости и удобстве получения информации о паллиативной сфере и перспективах в этой области через отдельный сайт, посвященный вопросам паллиативной медицинской помощи.

Соответственно, необходимо урегулировать вопрос распространения информации о паллиативной медицине и перспективах в этой области путем создания информационного портала по паллиативной помощи в Свердловской области, организации вебинаров и конференций по вопросам паллиативной помощи, размещения полезной информации о паллиативной помощи в СМИ (газетах, радио, группах в социальных сетях).

4. Отсутствие в нормативных правовых актах Свердловской области гарантии права на получение паллиативной медицинской помощи.

Исследование нормативного правового массива свидетельствует о том, что в Свердловской области не действует нормативный правовой акт, который устанавливал бы гарантию права гражданина на получение паллиативной медицинской помощи независимо от места жительства, пола, возраста, диагноза и стадии лечения. Отсутствие закрепленной гарантии граждан на безусловное получение паллиативной помощи означает отсутствие юридически установленной перед гражданами обязанности по предоставлению паллиативной медицинской помощи в соответствии с законодательством субъекта.

Из этого следует, что оказание паллиативной помощи не носит безусловный и гарантированный характер, а возможность ее оказания оценивается исходя из финансовых возможностей субъекта, которые не всегда позволяют оказать данную помощь либо оказать ее качественно. Экономическая же возможность субъекта Российской Федерации

предоставить соответствующий вид помощи не может признаваться основанием обоснованной дифференциации в праве социального обеспечения, поскольку данный фактор не обладает признаками, описанными в науке [11]. Следовательно, в настоящее время правовое регулирование паллиативной помощи в Свердловской области не обеспечивает ее жителям право на ее получение вне зависимости от каких-либо условий [12].

Исходя из вышеизложенного, юридическое закрепление гарантии оказания бесплатной паллиативной помощи всем гражданам субъекта вне зависимости от места жительства, пола, возраста, диагноза, стадии лечения и текущего состояния здоровья является необходимой мерой, направленной на охрану установленных государством главных ценностей – жизнь и здоровье каждого человека.

Подводя итог рассмотрению проблем правового регулирования паллиативной помощи в Свердловской области, следует подчеркнуть важность решения изложенных проблем. Граждане, страдающие от неизлечимых заболеваний, должны знать о возможности получить бесплатную паллиативную помощь и получать гарантированную поддержку государства вне зависимости от экономического состояния субъекта.

При более пристальном внимании органов власти Свердловской области к вопросам правового регулирования паллиативной помощи, его детализации и постоянного совершенствования, а также благодаря четко выстроенной политике, паллиативное лечение станет эффективным инструментом защиты и реализации прав граждан на жизнь и здоровье – главных ценностей, признанных государством.

*1. Постановление Правительства Свердловской области от 26.12.2018 г. № 959-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Свердловской*

области от 09.04.2020 № 219-ПП»).

2. Постановление Правительства Свердловской области от 21.10.2013 № 1267-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие здравоохранения Свердловской области до 2024 года» (с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Свердловской области от 22.10.2020 г. № 751-ПП).

3. Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 10.01.2018 г. № 12-п «О временной маршрутизации взрослых больных соматического профиля для оказания паллиативной медицинской помощи в Свердловской области».

4. Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 31.07.2019 г. № 1468-п «О порядке маршрутизации и условиях госпитализации в медицинские организации, оказывающие паллиативную медицинскую помощь, пациентов (взрослых) с тяжелыми необратимыми последствиями нарушений мозгового кровообращения на этап паллиативной медицинской помощи в условиях круглосуточного стационара».

5. Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 12.03.2020 г. № 367-п «О заполнении форм мониторинга системы оказания паллиативной медицинской помощи».

6. Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 04.06.2019 г. № 1090-п «Об утверждении формы реестра пациентов старше 18 лет, нуждающихся в оказании паллиативной медицинской помощи».

7. Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 12.01.2017 г. «О правилах ведения регистра лиц, получающих наркотические и ненаркотические лекарственные препараты в медицинских целях для обезболивания в учреждениях здравоохранения СО на амбулаторно-поликлиническом этапе».

8. Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области

*от 30.04.2020 г. № 757-п «О создании областного респираторного центра для взрослых».*

9. *Кучин Н.Е., Тюков Ю.А. Взаимодействие пациентов с региональной системой контроля качества медицинской помощи // Социальные аспекты здоровья населения. 2019. С. 2-3.*

10. *Силуянова И.В. Биоэтика в России: ценности и законы. 2001. С. 55-56.*

11. *Антипьева Н.В. Единство и дифференциация в праве социального обеспечения: монография. – М.: Проспект, 2016. – 238 с.*

12. *Трутаева А.В. // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2020. Т. 17. № 3. С. 78-82.*