
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ АВИАЦИОННОГО ПЕРСОНАЛА ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лариса Скрябина*

Международной организацией гражданской авиации (ГА) еще в прошлом веке установлены международные стандарты и практические рекомендации в области проведения медицинского освидетельствования авиационного персонала. В РФ сложилась и успешно функционирует система медицинского обеспечения полетов, которая предусматривает не только проведение медицинского освидетельствования авиационного персонала ГА во врачебно-летных экспертных комиссиях с принятием решения о допуске их к профессиональной деятельности по состоянию здоровья, но и осуществление динамического наблюдения за состоянием здоровья авиационного персонала в межкомиссионный период, а также предполетные (послеполетные) медицинские осмотры членов экипажей. Нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность ГА РФ в области охраны здоровья авиационного персонала обширна и не имеет четкой единой структуры. Зарубежный опыт показывает актуальность создания единых международных норм в этой области ГА и диктует необходимость совершенствования российского законодательства в области охраны здоровья авиационного персонала ГА.

Организация охраны здоровья лиц летных профессий в гражданской авиации (ГА) чрезвычайно важна для современного мирового сообщества, поскольку является частью системы обеспечения безопасности полётов в этой отрасли транспорта [4]. В последнее время актуальность вопросов здоровья авиационного персонала (АП), обеспечения профессиональной надежности и проведения профессионального отбора этой категории специалистов значительно возросли в связи с участвовавшими случаями авиационных происшествий в мире, возникающих вследствие нездоровья членов экипажей, других авиационных специалистов.

Проблему охраны здоровья лиц летных профессий ГА в РФ необходимо рассматривать с точки зрения права каждого гражда-

нина нашей страны на охрану здоровья и медицинскую помощь. Проведение реформ и преобразований нормативно-правовой базы в области здравоохранения в настоящее время позволяют России не только решать задачи, связанные с организацией качественного медицинского обслуживания населения и сохранения здоровья граждан страны с целью обеспечения национальной безопасности, но и наиболее успешно интегрироваться в мировое сообщество.

Содержание права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в РФ развивается в нескольких статьях Основного Закона (7, 20, 21, 37, 38, 39, 42), а ст. 41 закрепляет его за каждым гражданином РФ.

Отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в РФ, регулирует Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-

* Скрябина Лариса Юрьевна – соискатель кафедры международного права МГИМО МИД России.

ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Основы).

Закрепленное в статье 41 Конституции РФ право граждан на получение медицинской помощи по системе ОМС «...в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения...», которая «...оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений...» [1], не исключает и возможность получения ими медицинских услуг по программам добровольного страхования (ДМС), что закреплено в Основых.

Учитывая важность вопросов охраны здоровья АП авиакомпании РФ, как правило, обеспечивают своих сотрудников полисами ДМС с круглосуточной и круглосуточной медицинской поддержкой застрахованных. Возможности ДМС позволяют, в случае необходимости, провести большой перечень современных диагностических и лечебных процедур и услуг, с гарантией предоставления качественной многопрофильной медицинской помощи в ведущих учреждениях здравоохранения страны.

С целью обеспечения безопасности полетов важным элементом охраны здоровья АП является его систематическое медицинское освидетельствование (МО) - это процедура определения соответствия состояния здоровья обследуемого установленным требованиям. Во всех странах мира законодательство, регламентирующее порядок МО АП, должно соответствовать стандартам Международной организации гражданской авиации (ИКАО). В Приложении 1 к Конвенции ИКАО «Выдача свидетельств авиационному персоналу» изложены международные стандарты и рекомендуемая практика по порядку МО и требования к состоянию здоровья этого контингента [5].

СССР долгое время не являлся членом ИКАО и вступил в состав этой организации в 1970 году. К этому времени в нашей стране в ГА уже сложилась отечественная научно-обоснованная система медицинского обеспечения полетов (МОП), которая предусматривала не только выдачу свидетельств АП, но и наблюдение в межкомиссионный период, а также проведение контроля здоровья этого контингента лиц перед полетом, рабочей сменой. При этом в отличие от многих других стран мира, в России МО подлежат следующие категории АП: лица летного состава; абитуриенты и курсанты учебных заведений

ГА РФ; диспетчеры УВД; бортпроводники и бортоператоры.

Необходимость соблюдения системы МОП в ГА РФ закреплена законодательно, а особенности охраны здоровья АП, а также порядок проведения МО в РФ определены в специальных нормативных актах.

В настоящее время основным нормативно-правовым актом, регулирующим МОП на территории РФ, являются Федеральные авиационные правила «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения ГА» (ФАП МО ГА-2002) (приказ Минтранса РФ № 50 от 22.04.2002, с посл. доп. от 28.11.2014 приказ Минтранса РФ № 325) [8]. Документ утверждает порядок и стандарты проведения врачебно-летной экспертизы в РФ; требования к состоянию здоровья АП в зависимости от его категории; обязательный объем обследования при врачебно-летной экспертизе; медицинские противопоказания к работе АП и пр. В основе классификации требований к состоянию здоровья АП лежит нозологический принцип, они излагаются в виде таблицы, в соответствии со специализацией врачей-экспертов врачебно-летной экспертной комиссии (ВЛЭК).

Задачей специалистов ВЛЭК является выявление, порой скрытых, симптомов и патологических отклонений в состоянии здоровья АП, которые создают риск внезапной потери работоспособности у этих лиц вследствие проявления заболевания и развития критической ситуации в полете. В работе ВЛЭК важна ранняя диагностика заболевания и правильная прогностическая оценка. Для этого необходим жесткий медицинский контроль состояния здоровья АП с момента обучения профессии до окончания летной деятельности.

Для решения всего комплекса проблем по охране здоровья АП в РФ и существует система МОП. Она является результатом совместной работы и многолетних исследований врачей, патофизиологов, многих других специалистов в области медицины и авиации не только советского времени, но еще русской школы XIX – начала XX вв. В настоящее время система МОП сохранилась в РФ и некоторых государствах СНГ [7]. Структурно она состоит из трех взаимосвязанных частей и включает в себя:

1. Ежедневный предполетный (предсменный) медицинский осмотр, который заключается в МО и проведении эксперти-

зы пригодности к полету членов экипажа воздушного судна (ВС) перед вылетом и «пригодности к выполнению работы авиадиспетчеров УВД».

2. Медицинское наблюдение врачом авиационного предприятия за АП в межкомиссионный период, что позволяет осуществлять мониторинг здоровья персонала и предусматривает:

- наблюдение курсантов в течение года врачами учебного заведения;

- наблюдение в течение рабочего года за АП врачом летного отряда (отряда бортпроводников), которые взаимодействуют с дежурными врачами медицинских пунктов старта и врачами-экспертами ВЛЭК;

- для лиц, имеющих хронические заболевания и состоящих на диспансерном наблюдении – динамическое наблюдение у врача-специалиста;

- проведение необходимого комплекса обследования и лечебных мероприятий в случае остро возникшей патологии;

- изучение причин авиационных происшествий и инцидентов и проведение профилактических мероприятий по предупреждению возникновения аварийных ситуаций по причине «отказа здоровья» у лиц ЛС.

3. Медицинское освидетельствование во врачебно-летных экспертных комиссиях (ВЛЭК) и Центральной ВЛЭК (ЦВЛЭК) для:

- определения соответствия состояния здоровья АП медицинским требованиям, утвержденным в ГА;

- решения вопросов годности (негодности) к профессиональной деятельности;

- выявления ранних форм заболеваний, факторов риска и функциональных отклонений в состоянии здоровья АП.

ВЛЭК - это высшее звено в системе МОП. Комиссия врачей ВЛЭК экспертное решение выносит коллегиально. Центральная ВЛЭК является высшим органом врачебно-летней экспертизы в стране, и её решение является окончательным.

Все нормативные правовые акты, которые регламентируют различные вопросы МОП в РФ, в зависимости от юридической силы, можно объединить в несколько групп. К Федеральным законам, помимо перечисленных ранее, относятся: Воздушный кодекс РФ (№ 60-ФЗ от 19.03.1997) [2] и Федеральный закон № 254-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный Кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015.

Постановления Правительства Российской Федерации:

1.1. Постановление Правительства РФ от 15.12.2000 № 967 «Об утверждении Положения о расследовании и учете профессиональных заболеваний».

1.2. Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 № 861 «О рационах питания экипажей морских, речных судов и ВС».

Документы Министерства здравоохранения РФ:

2.1. Приказ Минздрава РФ от 28.05.2001 № 176 «О совершенствовании системы расследования и учета профессиональных заболеваний в РФ».

2.2. Приказ Минздравсоцразвития России от 27.04.2012 № 417н «Об утверждении перечня профессиональных заболеваний».

Документы Роспотребнадзора:

3.1. Санитарные правила и нормы «Условия труда и отдыха для летного состава гражданской авиации. СанПиН 2.5.1.051-96».

3.2. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2008 г № 60. Об утверждении гигиенических требований к условиям труда и отдыха для летного состава ГА. Сан ПиН 2.5.1.2423-08.

3.3. СП 2.5.1.1107-02 «Гигиенические требования к условиям и организации труда диспетчеров по управлению воздушным движением ГА».

Документы Министерства транспорта РФ и Росавиации:

4.1. Приказ Минтранса России от 22.04.2002 № 50 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения ГА» (ФАП МО ГА-2002)».

4.2. Распоряжение Минтранса РФ от 31.10.2000 г «Об утверждении и введении в действие «Руководства по психологическому обеспечению отбора, подготовки и профессиональной деятельности летного и диспетчерского состава ГА».

4.3. Методические рекомендации по медицинскому динамическому наблюдению летного, диспетчерского состава, бортпроводников и курсантов учебных заведений ГА. Государственная служба Гражданской авиации от 22 января 2001 года № 14.5.3-11.

4.4. Методические рекомендации по проведению аттестации рабочих мест по условиям труда членов экипажей воздуш-

ных судов ГА, утвержденные Распоряжением Минтранса РФ от 13.01.2004 № НА-54-Р.

4.5. Методические рекомендации по использованию тренажеров в целях врачебно-летней экспертизы (1984).

Документы Минтруда РФ:

5.1. Постановление Минтруда РФ от 12.07.1999 № 22 «Об установлении продолжительности рабочей недели членам экипажей воздушных судов гражданской авиации».

Это далеко не полный перечень нормативно-правовых документов, регламентирующих специфическую деятельность ГА в РФ, но, как видно, существующая нормативно-правовая база в этой области довольно обширна. При этом она не имеет четкой единой системной структуры и включает большое количество нормативных документов разного уровня, разных ведомств, которые определяют не только особенности трудовой деятельности персонала ГА, но и технические, санитарно-эпидемиологические вопросы организации воздушного транспорта, правила использования воздушного пространства, эксплуатации и обслуживания ВС, вопросы МОП и пр.

В настоящее время в РФ отсутствует единый орган, ответственный за совершенствование национального законодательства в области ГА, т.к. сразу три ведомства в РФ входят в структуру авиационных властей страны – Министерство транспорта, Росавиация, Ространснадзор, а законодательской деятельностью в этой области занимаются сразу несколько различных ведомств. По словам председателя Следственного комитета России Бастрыкина А.И., предметы ведения между ними зачастую «распределены недостаточно четко, не говоря уже об ответственности» [3]. Он предложил возродить министерство ГА, передав ему функции национальных авиационных властей, как это было во времена СССР.

Ключевые вопросы охраны труда и здоровья АП на рабочих местах современных пассажирских ВС ГА утверждены в Приказе Минтранса РФ от 21.11.2005 № 139. В документе определены суточные, месячные и годовые нормы летного времени, правила обеспечения предполетного отдыха, порядок назначения экипажей в полет, определение его продолжительности [6].

Анализ причин авиационных происшествий в ГА в мире свидетельствует о необходимости строгого соблюдения авиакомпаниями особенностей режима рабочего вре-

мени и времени отдыха членов экипажей ВС, предписанных нормативно-правовыми документами РФ, не допускать переутомления пилотов, авиадиспетчеров, не забывать про «человеческий фактор», который, как правило, не возникает внезапно, а имеет вполне конкретные причины.

По российскому законодательству работодатель должен обеспечить своим сотрудникам предоставление периодов времени для прохождения членами экипажа обязательного МО [8].

При проведении МО кандидатам или обладателям свидетельств оформляется медицинское заключение, которые в зависимости от специфики, опыта работы, специальности и уровня подготовки лиц АП подразделяются на 3 класса. Медицинское заключение является неотъемлемой частью свидетельства АП, соответствует международным стандартам и действует в течение срока, предписанного ФАП МО ГА, в зависимости от класса, но «могут быть сокращены ВЛЭК при наличии медицинских показаний». «АП без медицинского заключения или с истекшим сроком действия медицинского заключения к выполнению профессиональных обязанностей не допускается» [8].

Чрезвычайно важным звеном МОП в РФ является определение допуска к полетам членов экипажей гражданских ВС и диспетчеров управления воздушным движением по состоянию здоровья на предполетном медицинском осмотре (Приложение 14 ФАП МО ГА). Члены летного и кабинного экипажей проходят его перед началом полетов, но не ранее чем за 2 часа до вылета. При задержке вылета на 6 часов и более предполетный медицинский осмотр проводится повторно.

Итак, на сегодняшний день в РФ существует нормативно-правовая база, регулирующая самые разнообразные вопросы деятельности ГА, в т.ч. и охраны здоровья АП.

Сравнительный анализ международных и национальных нормативно-правовых актов в области охраны здоровья АП ГА демонстрирует их расхождение в отдельных вопросах, в частности требования отечественных ФАП МО ГА по некоторым направлениям не соответствует мировому опыту, в ряде случаев отсутствует прямое применение международных стандартов и правил.

И все же характерной особенностью современного российского законодательства в области международных воздушных сообщений является законодательно закреп-

пленная необходимость соблюдения всех подписанных международных договоров и соглашений [1, 2]. В статье 3 Воздушного Кодекса РФ закреплено положение о том, что международные договоры и соглашения имеют большую юридическую силу и «...если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Воздушным Кодексом РФ, применяются правила международного договора». Таким образом, ряд нормативно-правовых документов РФ, в частности Воздушный кодекс РФ, способствуют началу процесса интеграции системы воздушного транспорта РФ в международную систему.

Современный зарубежный опыт показывает объективную необходимость соз-

дания единых международных правовых норм и правил в области перевозок воздушным транспортом в целом и области медицинских вопросов в частности. В отдельных случаях это трудно реализуемо на практике по причине разного уровня экономического и научно-технического развития различных стран мира. Тем не менее, ведущие авиационные державы активно проводят процесс гармонизации авиационных правил, наблюдается мировая тенденция к унификации правил и стандартов регулирования воздушного транспорта для упрощения взаимоотношений между государствами, авиационными организациями, авиакомпаниями.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Воздушный кодекс Российской Федерации // Федеральный закон РФ № 60-ФЗ от 19.03.1997 // Собрание законодательства РФ 24.03.1997. № 12. Ст. 1383.
3. Бастрыкин А.И. Интервью «Российской газете» // <http://www.rbc.ru/politics/07/04/2016/5706720b9a7947711113c8b2?from=main>
4. ИКАО «Руководство по управления безопасностью полетов» // ICAO, Doc 9859- AN/460, 2013.
5. Конвенция о международной гражданской авиации, 7 декабря 1944 г. Приложение 1 «Выдача медицинских свидетельств авиационному персоналу» // ICAO, Doc 7300/6. 2011.
6. Об утверждении Положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха членов экипажей ВС гражданской авиации РФ // Приказ Минтранса РФ от 21.11.2005 № 139
7. Разсолов Н.А. Медицинское обеспечение полетов // Актуальные вопросы медицинского обеспечения полетов: VI Всероссийская науч.-практ. конф., посвященная 100-летию авиационной медицины в России и 70-летию кафедры авиационной и космической медицины РМАПО Росздрава: тезисы докладов. М., 2009.
8. Федеральные авиационные правила «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортопроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации» // Приказ Минтранса России от 22.04.2002 г № 50.

STANDARD LEGAL REGULATION OF HEALTH PROTECTION OF AIR PERSONNEL OF THE CIVIL AVIATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Last century the International Civil Aviation Organization established the international standards and practical recommendations in the field of medical examination of air personnel. The Russian Federation has developed and successfully uses the system of the flights medical support which provides for the medical examination of air personnel of the Civil Aviation (CA) by specialist medical examination commissions empowered to admit them to or remove them from air activity

for health reasons, ongoing supervision over the health of flight personnel, and pre-flight (postflight) medical examinations of crew members. The regulatory framework regulating activities of the CA of the Russian Federation in the field of health protection of air personnel is extensive and has no unified structure. Foreign experience shows the urgency of creating unified international health protection standards for civil aviation and dictates the need to enhance the Russian

legislation in the field of health protection of the CA air personnel.

Larisa Skryabina,
Postgraduate Researcher, Department of
International law, MGIMO(University) under
the MFA of Russia.

Ключевые слова:

гражданская авиация, авиационный персонал, безопасность полетов, медицинское освидетельствование, врачебно-летная экспертиза, медицинское обеспечение полетов, стандарты ИКАО.

Keywords:

civil aviation, air personnel, aviation safety, medical examination, medical and flight examination, medical support of flights, ICAO standards.

References:

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [The constitution of the Russian Federation] (it is accepted by national vote 12/12/1993) // Sobranie zakonodatel'stva RF [Collection of the legislation of the Russian Federation]. 2014. № 31. Art. 4398.
2. Vozdushnyj kodeks Rossijskoj Federacii [The air code of the Russian Federation], Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii № 60-FZ ot 19.03.1997 [The Federal law of the Russian Federation № 60-FZ from 3/19/1997] // Sobranie zakonodatel'stva RF [Collection of the legislation of the Russian Federation]. 3/24/1997. № 12. Art. 1383.
3. Bastrykin A.I. [Bastrykin A.I.], Interv'ju «Rossijskoj gazete» [Interview to «The Russian newspaper»] // <http://www.rbc.ru/politics/07/04/2016/5706720b9a7947711113c8b2from=main>
4. IKAO «Rukovodstvo po upravlenija bezopasnost'ju poletov» [IKAO «Management on Safety Managements of Flights»] // ICAO, Doc 9859-AN/460, 2013.
5. Konvencija o mezhdunarodnoj grazhdanskoj aviaciji, 7 dekabnja 1944 g. [Convention on international civil aviation, on December 07.12.1944]. Prilozhenie 1 «Vydacha medicinskih svidetel'stv aviacionnomu personalu» [Appendix 1 «Issue of health certificates to aeronautical personnel»]. ICAO, Doc 7300/6. 2011.
6. Ob utverzhenii Polozhenija ob osobennostjah rezhima rabocheho vremeni i vremeni otdyha chlenov jekipazhej vozdushnyh sudov grazhdanskoj aviaciji RF [About approval of the Regulations on features of the mode of working hours and time of rest of members of crews of air vehicles of the civil aviation the Russian Federation] // Prikaz Mintransa RF ot [Order of Ministry of Transport of the Russian Federation from] 11/21/2005 № 139
7. Razsolov N.A. Medicinskoje obespechenie poletov [Medical support of flights] // Aktual'nye voprosy medicinskogo obespechenija poletov: VI Vserossijskaja nauch.-prakt. konf., posvjawennaja 100-letiju aviacionnoj mediciny v Rossii i 70-letiju kafedry aviacionnoj i kosmicheskoy mediciny RMAPO Roszdrava: tezisy dokladov [Topical issues of a medical support of flights: The VI All-Russian research/practice confer., devoted to the 100 anniversary of aviation medicine in Russia and to the 70 anniversary of department of an aviation and space medicine of RMAPO Roszdrava: theses of reports]. M, 2009.
8. Federal'nye aviacionnye pravila «Medicinskoje osvidetel'stvovanie letnogo, dispetcherskogo sostava, bortprovodnikov, kursantov i kandidatov, postupajuwih v ucebnye zavedenija grazhdanskoj aviaciji» [The Federal aviation rules «Medical Examination of Flight, Dispatching Structure, the Flight Attendants, Cadets and Candidates Arriving in Educational Institutions of the Civil Aviation»] // Prikaz Mintransa Rossii ot 22.04.2002 № 50 [The Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation from 4/22/2002 № 50].