

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 341.01

© Холиков Иван Владимирович
— доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Международно-правовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы гармонизации законодательства РФ в сфере медицинского обеспечения на транспорте с международно-правовыми нормами. Особое внимание уделяется вопросам соблюдения требований таких международных организаций, как Международная организация гражданской авиации, Международная организация труда, Международная морская организация и Всемирная организация здравоохранения. Дается обзор национальных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы медицинского обеспечения безопасности полетов, а также вопросы регулирования медико-санитарного обслуживания моряков в Российской Федерации. Исследуется состояние и обосновывается потребность в приведении национального законодательства в сфере медицинского обеспечения на транспорте в соответствие с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации.

Ключевые слова: международное право; гражданская авиация; медицинское обеспечение безопасности полетов; медико-санитарное обеспечение моряков; гармонизация национального законодательства.

© Ivan V. Kholikov
Doctor of Law, professor,
professor of the department
of state-juridical disciplines of
the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

International legal aspects of the Transport Strategy of the Russian Federation in the field of medical support for transport

Abstract. The article deals with the problematic issues of harmonization of RF legislation in the field of medical support for transport with the international law. The particular attention is paid to compliance with the requirements of such international organizations as the International Civil Aviation Organization, the International Labor Organization, the International Maritime Organization and the World Health Organization. The paper gives an overview of the national enactments regulating the issues of medical support of flight safety, as well as the regulation of medical-sanitary care for sailors in the Russian Federation. There has been substantiated the necessity to align the national legislation in the field of medical support for transport with the international legal obligations of the Russian Federation.

Keywords: international law; civil aviation; medical support of flight safety; medical-sanitary care for sailors; harmonization of national legislation.

Очевидно, что одним из приоритетов развития системы транспорта Российской Федерации является дальнейшее развитие ее нормативно-правового регулирования в соответствии с нормами международного права.

В связи с этим в числе целей Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р) провозглашена интеграция нашей страны в мировую транспортную систему, которая предполагает развитие международного сотрудничества с международными транспортными организациями и торговыми партнерами России, расширение участия в системе международных соглашений и конвенций в области транспорта, а также в крупных международных транспортных проектах.

Решение данной задачи в соответствии со Стратегией предусматривает гармонизацию транспортного законодательства РФ с международными нормами, а также расширение участия в системе международных соглашений и конвенций в области транспорта.

Предметом особой озабоченности являются вопросы развития законодательства в сфере медицинского обеспечения на транспорте. Не случайно в апреле 2017 г. состоялись парламентские слушания Комитета по охране здоровья на тему: «Совершенствование законодательства в области организации оказания медицинской помощи на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры».

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) возлагает на государства всю полноту ответственности за обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов, включая соответствие состояния

авиационного персонала установленным требованиям.

Во всех странах мира законодательство, регламентирующее порядок медицинского освидетельствования авиационного персонала, должно соответствовать стандартам и рекомендуемой практике ИКАО, которыми установлены требования к годности по состоянию здоровья авиационного персонала, квалификации членов врачебных комиссий и медицинских экспертов, требования по оценке такой годности и организации медицинского освидетельствования авиационного персонала гражданской авиации. 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 [1, стр. 105—110].

Согласно российской и мировой статистике, 70—80% авиационных катастроф и авиационных происшествий происходит вследствие человеческого фактора, в связи с чем медицинское обеспечение безопасности полетов является наиболее актуальной проблемой авиационной отрасли.

Вместе с тем российское законодательство на современном этапе не в полной мере соответствует положениям международного права в области гражданской авиации. Так, и Воздушный кодекс Российской Федерации, и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не содержат понятия «врачебно-летная экспертиза» и не определяют возлагаемые на нее задачи по медицинскому обеспечению полетов. В подзаконных нормативных правовых актах не прописана система организационных, профилактических, лечебно-оздоровительных, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и контрольных мероприятий, направленных на повышение безопасности полетов гражданских воздушных судов с учетом влияния человеческого фактора на сохранение и укрепление здоровья и работоспособности лиц из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации (приложение 1 к Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим медицинское обеспечение полетов на территории нашей страны, являются Федеральные авиационные правила «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утвержденные приказом Минтранса России от 22 апреля 2002 г. № 50. Документ определяет порядок и стандарты проведения врачебно-летней экспертизы в Российской Федерации, требования к состоянию здоровья авиационного персонала в зависимости от его категории, обязательный объем обследования при врачебно-летней экспертизе, медицинские противопоказания к работе авиационного персонала и пр.

Нормативные правовые акты Правительства РФ (см. постановление от 16 апреля 2012 г. № 291) и Минздрава России (см. приказ от 11 марта 2013 г. № 121н) содержат нормы, регулирующие оказание работ (услуг) по «врачебно-летней экспертизе» и «предполетным (предсменным), послеполетным (послесменным) медицинским осмотрам». В настоящее время врачебно-летняя экспертиза в гражданской авиации Российской Федерации представляет собой совокупность медицинского осмотра, медицинской экспертизы и медицинского освидетельствования, так как ее результат, оформляемый в виде медицинского заключения, является частью авиационного свидетельства, которое дает возможность «осуществлять трудовую деятельность» и подтверждает «состояние здоровья человека, которое влечет за собой юридически значимые последствия».

На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует единый орган, ответственный за развитие национального законодательства в области гражданской авиации, поскольку в структуру авиационных властей страны входят целых три ведомства — Минтранс России, Росавиация, Ространснадзор, а законотворческой деятельностью в этой области занимается еще большее количество различных ведомств.

В связи с указанными обстоятельствами Президентом РФ В. В. Путиным было дано поручение внести в законодательство РФ изменения, направленные на урегулирование вопросов, связанных с организацией врачебно-летней экспертизы в гражданской авиации (см. Перечень поручений Президента Российской Федерации по вопросу повышения уровня безопасности полетов от 29 апреля 2016 г. № Пр-800). К настоящему времени предпринят ряд шагов в этом направлении, в частности, разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения уровня безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации». Данный проект разработан во исполнение подпункта «б» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № Пр-800, в части регулирования вопросов, связанных с организацией врачебно-летней экспертизы в гражданской авиации. Законопроект предусматривает включение в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» положений, регламентирующих проведение нового вида медицинской экспертизы — врачебно-летней экспертизы, а также установления порядков проведения экспертизы профессиональной пригодности и экспертизы связи заболевания с профессией.

Также подготовлены проекты постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта», приказа Минтранса России «Об утверждении Порядка образования и работы центральной врачебно-летней экспертной комиссии, врачебно-летних экспертных комиссий, медицинских

экспертов, а также требования к членам этих комиссий и медицинским экспертам», а также приказа Минтранса России «О внесении изменений в некоторые Федеральные авиационные правила».

Данные проекты нормативных правовых актов в настоящее время проходят непростые согласования с заинтересованными министерствами и федеральными службами, однако существующее положение дел внушает осторожный оптимизм.

Недостаточное внимание уделяется и вопросу регулирования медико-санитарного обслуживания моряков. Из-за отсутствия нормативно-правовой базы, соответствующей международным требованиям в области охраны здоровья моряков (Конвенции Международной организации труда (МОТ), документам Международной морской организации (ИМО) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)) медицинское освидетельствование и обеспечение моряков осуществляются вне правового поля. Правовой вакуум возник после признания Минздравом России недействующим приказа Минздрава СССР от 6 сентября 1989 г. № 511 «Об улучшении организации медико-санитарного обеспечения морского, речного флота и рыбного хозяйства», которым были определены медицинские учреждения, уполномоченные оказывать медицинскую помощь морякам, проводить из освидетельствования, а также порядок проведения такого освидетельствования.

В июне 2013 г. вступила в силу ратифицированная Российской Федерацией Конвенция МОТ о труде в морском судоходстве 2006 г., которой установлены минимальные требования в отношении труда моряков на борту судна, в том числе требования к состоянию здоровья моряков и оказанию им медицинской помощи на борту судна и на берегу.

В результате возникла необходимость гармонизации основных положений национальной системы медико-санитарного обеспечения моряков с международными требованиями.

Невыполнение Российской Федерацией требований международных конвенций о формировании реестра признанных медицинских организаций или врачей, имеющих право проводить медицинское освидетельствование моряков, и об утверждении формы медицинского свидетельства может привести к тому, что в скором времени на основании рекомендаций Комитета по безопасности на море ИМО медицинские документы, выдаваемые российским морякам российскими медицинскими организациями и врачами, не соответствующие Манильским поправкам к Конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г., не будут признаваться в качестве легитимных другими государствами. Российские моряки будут существенно ограничены в возможностях трудоустройства на международном морском рынке труда в связи с отсутствием необходимых конвенционных документов, дающих право на работу на морских судах, а российские судоходные компании в условиях дефицита

квалифицированных кадров будут поставлены в неравные по сравнению с иностранными конкурентами условия вследствие возможных задержаний российских судов органами портового контроля других государств по причине невыполнения международных требований в этой части.

В соответствии с международными и национальными нормативными документами наркотические и психотропные лекарственные средства включены в состав судовой аптечки и должны быть на борту судна для оказания эффективной медицинской помощи. Тем не менее в Российской Федерации на протяжении многих лет отсутствует порядок использования таких препаратов на судах. Существующий регламент работы с этой группой препаратов не позволяет иметь эти лекарства на судах — как с врачом, так и без медицинского работника.

В настоящее время судовые врачи есть на борту всех морских круизных лайнеров и атомных ледоколов. Во всех остальных случаях необходимость найма врача определяет судовладелец с учетом положений Конвенции о труде в морском судоходстве 2006 г., в соответствии с которой обязательность наличия врача установлена для судов, имеющих 100 и более моряков.

Российским законодательством не определен перечень медицинских организаций, которые могут осуществлять медицинскую подготовку плавсостава в соответствии с Конвенцией о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г. Кроме того, учитывая, что моряки не имеют медицинского образования, необходимо разработать положение (рекомендации) об оказании медицинской помощи на судах, не имеющих на борту врача.

Таким образом приведение национального законодательства Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте в соответствие с международно-правовыми обязательствами нашего государства представляется крайне актуальной задачей реализации Транспортной стратегии Российской Федерации.

Литература

1. Скрыбина, Л. Нормативно-правовое регулирование охраны здоровья авиационного персонала гражданской авиации в Российской Федерации // Право и управление. XXI век. — 2016. — № 2.
2. Дамаскин, О. В. Проблемные вопросы правовой регламентации врачебно-летней экспертизы в России / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2018. — № 3 (162).

References

1. Skryabina, L. Normativno-pravovoye regulirovaniye okhrany zdorov'ya aviatsionnogo personala grazhdanskoy aviatsii v Rossiyskoy Federatsii // Pravo i upravleniye. XXI vek [Legal regulation of the health care of civil aviation staff in the Russian Federation // Law and Management. XXI Century]. — 2016. — № 2.
2. Damaskin, O. V. Problemnyye voprosy pravovoy reglamentatsii vrachebno-letnoy

ekspertizy v Rossii [Problematic issues of legal regulation of medical flight examination in Russia] / O. V. Damaskin, I. V. Kholikov // Predstavitel'naya vlast' — XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problem [Representative power of the XXI century: legislation, comments, problems]. — 2018. — № 3 (162).