

2
2019

Межпарламентская Ассамблея
государств — участников
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ



ВЕСТНИК

МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ
АССАМБЛЕИ

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Журнал основан в 1993 году

ВЕСТНИК № 2 (91)
МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ
АССАМБЛЕИ



САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2019

Главный редактор **Д. А. Кобицкий**

Редакционная коллегия:

*А. М. Джафаров, А. П. Должиков, Д. Ю. Жук,
В. Г. Козут, И. Н. Липчу, А. Ж. Нускабай,
И. Х. Рахимов, Н. А. Сатвалдиев, И. В. Соколова,
А. И. Сурыгин, А. М. Чилингарян*



ТЕМЫ НОМЕРА

Сорок девятое пленарное заседание
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ

Материалы конференций
и семинаров

В экспертных советах
при Межпарламентской Ассамблее



Сорок девятое
Межпарламентской
государств —



пленарное заседание
Ассамблеи
участников СНГ



СОРОК ДЕВЯТОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

19 апреля 2019 г. в Таврическом дворце состоялось сорок девятое пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Парламентские делегации государств – участников МПА СНГ возглавляли Председатель Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. Асадов, Председатель Национального Собрания Республики Армения А. С. Мирзоян, Председатель Сената Парламента Республики Казахстан Д. Н. Назарбаева и председатель Комитета Мажлиса Парламента Республики Казахстан по международным делам, обороне и безопасности М. Т. Ерман, Председатель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Д. А. Джумабеков, заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ – полномочный представитель Парламента Республики Молдова в МПА СНГ И. Н. Липчиу, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко и первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И. И. Мельников, Председатель Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан Ш. З. Зухуров, Председатель Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан Н. Т. Юлдашев.

Открыла пленарное заседание Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко. С приветствиями выступили временно исполняющий обязанности Губернатора Санкт-Петербурга А. Д. Беглов, председатель Специального комитета Парламентской ассамблеи Средиземноморья по вопросам терроризма Дж. Мильоре, представитель Всемирной организации здравоохранения в Российской Федерации М. Вуйнович, руководитель управления информации и администрации Исполнительного директората Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН А. В. Коваленко.

В работе пленарного заседания Ассамблеи также приняли участие: заместитель Председателя Меджлиса Туркменистана К. Г. Бабаев, член Комитета Меджлиса Туркменистана по работе с органами местной представительной власти и самоуправления М. Ораев, руководитель Антитеррористического центра государств – участников СНГ А. П. Новиков, Исполнительный секретарь Координацион-

ного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ Л. В. Ермолаев, директор Санкт-Петербургского филиала Межгосударственной телерадиокомпании «Мир» О. В. Мартисова, заместитель Генерального секретаря Всеобщей конфедерации профсоюзов Н. Д. Подшибякина, Ответственный секретарь Парламентского Собрания Союза Беларуси и России С. Г. Стрельченко, Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества А. Гаджиев, Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи тюркоязычных стран А. Мамаюсупов, Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи Средиземноморья С. Пьяцци, директор Бюро Международной организации по миграции в Москве А. Эсоев, председатель Комиссии Межпарламентской Ассамблеи Православия по международной политике, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками К. Ф. Затулин, советник по политическим вопросам Контртеррористического управления Организации Объединенных Наций Р. Брюльгарт, заместитель директора Первого департамента стран СНГ Министерства иностранных дел Российской Федерации М. Н. Германчук, председатель Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга Е. Д. Григорьев, председатель Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга О. И. Аршишина.

Участники заседания приняли подготовленные постоянными комиссиями МПА СНГ модельные законы «Об ипотеке», «О праве наследования», «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», «О судебно-экспертной деятельности», «О гражданской защите», «О ценообразовании», «О научно-технической информации» (новая редакция), третью часть модельного Налогового кодекса для государств — участников СНГ «Налоговое администрирование», модельный Кодекс внутреннего водного транспорта для государств — участников СНГ, Рекомендации по созданию и развитию молодежных парламентских структур в государствах — участниках СНГ, рекомендации «Об этике нанотехнологий».

В этом номере журнала мы публикуем обзор выступлений на сорок девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ.



В. И. Матвиенко

Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **В. И. Матвиенко**, открывая сорок девятое пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, приветствовала парламентские делегации, руководителей парламентов стран Содружества, представителей отраслевых органов СНГ, партнерских международных организаций, а также дипломатический корпус, руководителей органов исполнительной и законодательной власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Прежде всего Председатель Совета МПА СНГ обратила внимание коллег на важнейшее для Ассамблеи событие прошлого года — подписание Республикой Узбекистан Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества

Независимых Государств, отметив, что за прошедший период узбекистанский парламент ратифицировал данный документ и соответствующий закон был подписан Президентом республики. В. И. Матвиенко предложила всем вместе поприветствовать делегацию Олий Мажлиса Республики Узбекистан в качестве полноправного члена Межпарламентской Ассамблеи.

Также она отметила, что очень рада присутствию в Думском зале делегации Меджлиса Туркменистана, которая уже традиционно принимает участие в сессиях Межпарламентской Ассамблеи.

В. И. Матвиенко проинформировала собравшихся о том, что деятельность органов МПА СНГ, постоянных комиссий, экспертных советов, рабочих групп осуществлялась в соответствии с утвержденными планами. Результатом большой работы в области модельного законодательства стали 22 документа, принятых Межпарламентской Ассамблеей за прошедший год. Еще 11 документов подготовлены для рассмотрения на сорок девятом пленарном заседании. В случае их одобрения общее количество разработанных МПА СНГ модельных законодательных актов, рекомендаций, других нормативных правовых документов достигнет 557.

По словам Председателя Совета МПА СНГ, весомый вклад в эту работу вносит экспертное сообщество. В прошлом году был создан еще один орган в помощь постоянным комиссиям Межпарламентской Ассамблеи — Экспертный совет по экономике, который уже провел свое пер-

вое заседание, и есть основания рассчитывать, заключила В. И. Матвиенко, что он станет востребованной и полезной площадкой для обсуждения актуальных вопросов в экономической сфере.

За прошедший между пленарными заседаниями период Межпарламентской Ассамблеей было проведено несколько значимых мероприятий. Среди них Председатель Совета МПА СНГ прежде всего отметила международную конференцию «150-летие Санкт-Петербургской декларации о запрете применения во время войны некоторых разрывных снарядов: новые контексты, прежняя значимость». В этом важном мероприятии, которое было посвящено очередному юбилею подписания документа, заложившего основы международного гуманитарного права, и которое уже в третий раз проходило в стенах Таврического дворца, приняли участие парламентарии и представители органов исполнительной власти стран Содружества, а также государств — подписантов декларации, руководители международных организаций, ученые, эксперты в области международного гуманитарного права.

Другое крупное международное мероприятие состоялось в Таврическом дворце накануне сорок девятого пленарного заседания МПА СНГ. Это Конференция по противодействию международному терроризму, организованная совместно с парламентскими ассамблеями Совета Европы, ОБСЕ, Средиземноморья, ОДКБ, Межпарламентским союзом и двумя профильными управления-

ми Организации Объединенных Наций — Управлением по наркотикам и преступности и Контртеррористическим управлением.

Конференция, по словам В. И. Матвиенко, вызвала большой интерес у различных международных и национальных структур, а также у экспертов и практиков. Соорганизаторы направили представительные и многочисленные по составу делегации. Председатель Совета МПА СНГ заверила участников пленарного заседания в том, что этой теме будет уделяться первостепенное внимание и продолжится активное сотрудничество в борьбе с глобальной угрозой терроризма.

В. И. Матвиенко сообщила и о состоявшемся также накануне очередном заседании Совета МПА СНГ. Члены Совета, в частности, обсудили итоги деятельности Межпарламентской Ассамблеи в 2018 г. и предложения по формированию Перспективного плана модельного законотворчества в Содружестве Независимых Государств на очередной период.

В связи с объявлением по решению Совета глав государств 2020 г. в Содружестве Независимых Государств Годом 75-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов Совет МПА СНГ обсудил подготовку к празднованию этой годовщины и одобрил в основном проект плана соответствующих мероприятий Ассамблеи.

Значимым направлением работы Межпарламентской Ассамблеи остается электоральная тематика. Члены Совета рассмотрели вопросы об участии международных наблюдателей



А. Д. Беглов

от МПА СНГ в мониторинге состоявшихся соответственно в конце 2018 г. и начале 2019 г. выборов в Национальное Собрание Республики Армения и в Парламент Республики Молдова, а также о подготовке к международной конференции «Институт выборов как механизм легитимации публичной власти», намеченной на конец октября. Кроме того, на заседании обсуждался вопрос, касающийся формирования группы международных наблюдателей для участия в мониторинге проведения внеочередных выборов Президента Республики Казахстан 9 июня 2019 г.

С учетом антитеррористической проблематики проведенной конференции Совет МПА отдельно рассмотрел информацию о правовом обеспечении контртеррористической деятельности, которую представил руководитель Антитеррористического центра государств — участников СНГ А. П. Новиков. Как отметила

В. И. Матвиенко, Межпарламентская Ассамблея давно и эффективно сотрудничает с данной организацией и выступает за дальнейшее укрепление этого взаимодействия.

По мнению Председателя Совета МПА СНГ, в целом за прошедший период Межпарламентская Ассамблея проделала большую и полезную работу. В этом году также предстоит многое совершить, и, как выразила уверенность В. И. Матвиенко, планы будут успешно выполнены.

Временно исполняющий обязанности Губернатора Санкт-Петербурга **А. Д. Беглов** от имени правительства города и всех петербуржцев приветствовал участников, организаторов и гостей сорок девятого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи. Он подчеркнул, что Санкт-Петербург — родина российского парламентаризма. Именно здесь, в Таврическом дворце, 113 лет тому назад начал работу первый российский парламент. Сегодня Таврический дворец — это резиденция Межпарламентской Ассамблеи СНГ, организации, которая помогает развивать интеграционные процессы, беречь и укреплять узы дружбы и сотрудничества.

По словам временно исполняющего обязанности Губернатора Санкт-Петербурга, развитие партнерских связей со странами Содружества всегда было и остается одним из приоритетов городского правительства. Доброжелательные, конструктивные отношения поддерживаются между регионами и городами, предприятиями и организациями, вузами и учреждениями культуры. Но главным связующим звеном остается искрен-

няя, проверенная временем дружба между людьми.

Как отметил А. Д. Беглов, радует положительная динамика торгово-экономических отношений Санкт-Петербурга со странами СНГ. Только за прошлый год товарооборот увеличился на 4% и превысил 270 млрд руб. Десятки тысяч туристов из стран Содружества посетили Санкт-Петербург. Используется широкий спектр механизмов и инструментов для расширения взаимодействия на региональном уровне. В 2018 г. делегации из Северной столицы побывали с культурно-деловыми миссиями в Армении, Беларуси, Кыргызстане, Молдове и Таджикистане. В этом году в Санкт-Петербурге пройдут дни Еревана, а делегации из Санкт-Петербурга ждут с гуманитарной миссией в Молдове и Азербайджане. Город станет местом проведения шестого Форума регионов Беларуси и России, девятого Международного форума Победителей «Великая Победа, добытая единством».

В этом году, напомнил А. Д. Беглов, отмечалось 75-летие полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады. За освобождение Ленинграда плечом к плечу воевали представители всех народов бывшего Советского Союза. На Пискаревском мемориальном кладбище похоронены граждане всех советских республик, которые защищали Ленинград и отстаивали независимость страны. А еще жители Киргизии, Азербайджана, Туркмении, Казахстана, Таджикистана, Армении, Узбекистана, Грузии принимали у себя эвакуированных ленинградцев, многие из них

усыновили осиротевших ленинградских детей.

Врио Губернатора Санкт-Петербурга выразил удовлетворенность тем, что во всех торжествах, связанных с историей Великой Отечественной войны, участвуют ветераны из стран СНГ, и заверил, что они всегда будут желанными гостями.

А. Д. Беглов сообщил о планах проведения Съезда Международной ассоциации общественных организаций блокадников города-героя Ленинграда, отметив, что память о подвигах предков — общая, неделимая, одна на всех, и ради этой памяти, ради общей Победы он предложил открыть филиалы или создать музеи блокады там, где их нет, и обмениваться экспозициями, информацией о тех, кто ковал Победу, но самое главное — помогал тогда ленинградцам выжить и приютил их в своих домах.

В современных условиях, для которых характерны новые вызовы, важно обеспечить гражданам безопасную, благополучную, достойную жизнь. И продолжение конструктивного диалога, как подчеркнул А. Д. Беглов, будет способствовать дальнейшему продвижению проектов, направленных на повышение качества жизни народов братских стран. Он заявил, что Санкт-Петербург открыт для новых предложений и заинтересован в расширении сотрудничества по всем направлениям с государствами СНГ и пожелал всем содержательных бесед, интересных встреч, плодотворной работы и воспользоваться возможностью полюбоваться прекрасным городом.



Дж. Мильоре

Председатель Специального комитета Парламентской ассамблеи Средиземноморья по вопросам терроризма **Дж. Мильоре** отметил, что очень рад пребыванию в Санкт-Петербурге и возможности представлять Парламентскую ассамблею Средиземноморья на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ, а также на состоявшейся накануне контртеррористической конференции.

На протяжении многих лет ПАС принимает участие в пленарных заседаниях МПА СНГ, что позволяет организациям обмениваться мнениями и опытом работы. Взаимодействие и сотрудничество ПАС и МПА СНГ было формализовано в 2016 г., с подписанием Меморандума о взаимопонимании между Парламентской ассамблеей Средиземноморья и Межпарламентской Ассамблей государств — участников Содружества Независимых Государств, что помогает

сегодня организовывать такие конференции, как, например, прошедшая накануне Конференция по противодействию международному терроризму.

По словам Дж. Мильоре, вопрос борьбы с терроризмом стоит очень остро, сегодня есть понимание того, как терроризм эволюционирует. Это серьезная проблема, и с ней сталкиваются все страны. Удалось организовать полезный диалог, обменяться мнениями по поводу борьбы с терроризмом, а также относительно взаимодействия по этому вопросу на площадках Межпарламентской Ассамблеи, в чем, как заверил председатель Специального комитета, Парламентская ассамблея Средиземноморья готова оказывать всяческую поддержку Межпарламентской Ассамблее СНГ.

По мнению Дж. Мильоре, важным для борьбы с терроризмом было и остается объединение усилий межпарламентских ассамблей. Внимания заслуживает и проблема миграции населения, которой будет посвящена конференция в Анкаре.

В завершение Дж. Мильоре выразил надежду, что сотрудничество двух организаций будет проходить не только по вопросам безопасности, но и по экономическим, социальным, гуманитарным вопросам, включая вопросы обеспечения продовольственной безопасности и природоохраны, а обмен правовыми практиками принесет пользу работе всех парламентских ассамблей.

Представитель Всемирной организации здравоохранения в Российской Федерации **М. Вуйнович** от имени

ВОЗ и российского регионального представительства организации приветствовала участников пленарного заседания и подчеркнула важность работы Межпарламентской Ассамблеи СНГ, распространяющейся на все сферы человеческой жизни, включая здравоохранение.

В связи с состоявшейся накануне Конференцией по противодействию международному терроризму М. Вуйнович объяснила заинтересованность ВОЗ в этой конференции: здоровье и благополучие людей, оказывающиеся под угрозой из-за террористических актов, вынужденная миграция населения также являются областью компетенции Всемирной организации здравоохранения. Уважение прав человека, мир и безопасность, экономическое положение стран — все эти факторы имеют непосредственное отношение к здоровью и благополучию людей.

Поблагодарив за приглашение ВОЗ принять участие в конференции, М. Вуйнович высказала готовность организации представить данные различных научных исследований для использования при разработке модельных законов и рекомендаций, которые могут быть востребованы как странах СНГ, так и в других странах в сфере обеспечения охраны здоровья и безопасности людей.

Перед ВОЗ, как отметила представительница организации, стоит серьезная цель на ближайшие пять лет: помочь обеспечить доступ трех миллиардов человек к медицинским услугам, улучшить состояние их здоровья и защищать их там, где они нуждаются в особой поддержке — в зонах риска,



М. Вуйнович

будь то антропогенный риск или природный. Для того, чтобы добиться этих результатов, нужна поддержка государств-участников.

В завершение своего приветствия М. Вуйнович сообщила, что уже на протяжении многих лет представляет Всемирную организацию здравоохранения в странах СНГ, сначала в Казахстане, затем в Таджикистане, сейчас в Российской Федерации. В каждой стране Содружества есть офис Всемирной организации здравоохранения, и организация готова предоставлять научные данные, которые будут полезны при разработке законов, направленных на благополучие населения.

Руководитель управления информации и администрации Исполнительного директората Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН **А. В. Коваленко** прежде всего поблагодарил за возможность



А. В. Коваленко

выступить на сорок девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, которая, по его мнению, играет ключевую роль в обеспечении законодательной базы интеграционных процессов на пространстве Содружества как центр межпарламентского сотрудничества и авторитетная платформа для проведения дискуссий по ключевым темам международной повестки дня.

Накануне, как отметил А. В. Коваленко, при ведущей организационной роли Межпарламентской Ассамблеи прошла важная международная конференция, посвященная борьбе с терроризмом, на которой шла речь не только о текущих угрозах, но и о необходимости сотрудничества и поддержки работы парламентариев со стороны международных организаций, прежде всего профильных структур ООН. Он кратко изложил несколько возможных направлений

такого сотрудничества между Исполнительным директором Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН и Межпарламентской Ассамблеей СНГ.

А. В. Коваленко сообщил, что Контртеррористический комитет Совета Безопасности ООН был учрежден Резолюцией Совета Безопасности 1373 в 2001 г. с целью контроля за осуществлением широкого круга обязательств для всех государств — членов ООН мер по борьбе с терроризмом и его финансированием. В своей работе комитет опирается на Исполнительный директорат, который функционирует под политическим руководством комитета, проводит экспертную оценку ситуации в государствах-членах по выполнению требований резолюций Совета Безопасности ООН, касающихся борьбы с терроризмом. Помимо мониторинга выполнения контртеррористических резолюций Совета Безопасности ООН одна из главных задач Контртеррористического комитета и его Исполнительного директората — это оказание государствам-членам технической помощи в целях наращивания ими контртеррористического потенциала, в том числе с учетом непрерывно изменяющегося характера глобальной террористической угрозы.

Первым наиболее очевидным направлением сотрудничества А. В. Коваленко назвал инкорпорирование международных норм по борьбе с терроризмом в национальное законодательство стран СНГ. В большинстве случаев этот процесс начинается с соответствующих механизмов парламентского одобрения нового закона

или поправок к уже существующей базе. В частности, в таких сферах, как принятие и одобрение уголовного законодательства, адекватно криминализирующего преступления террористического характера, в том числе связанные с иностранными боевиками-террористами; разработка новых положений уголовно-процессуального права, в том числе в отношении процедур работы с доказательными материалами в цифровых форматах; введение соответствующих законодательных мер, направленных на развитие обмена оперативной информацией между государствами; совершенствование законодательного регулирования использования биометрических данных; укрепление законодательной базы в сфере предотвращения подстрекательства к терроризму и вербовки террористов с использованием современных информационных технологий.

Гармонизация законодательной базы государств, в первую очередь посредством приведения ее в соответствие с универсальными нормами международного права, является, по мнению А. В. Коваленко, залогом эффективного международного сотрудничества, в частности, в вопросах взаимной правовой помощи и экстрадиции и, соответственно, достижения общих целей по предотвращению терроризма и привлечению виновных в терроризме к уголовной ответственности.

Говоря о последних наработках Контртеррористического комитета

и его Исполнительного директората, А. В. Коваленко упомянул руководящие принципы в отношении иностранных боевиков-террористов, представляющие собой практический инструмент для помощи государствам в принятии и осуществлении широкого круга мер, связанных с проблемами возвращающихся и перемещающихся ИБТ. Он выразил надежду, что упомянутые руководящие принципы найдут свое отражение как в модельном законодательстве СНГ, так и в законодательстве и правоприменительной практике стран Содружества.

По оценке руководителя управления информации и администрации Исполнительного директората Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН, конференция, проведенная накануне сорок девятого пленарного заседания, является важным шагом на пути укрепления сотрудничества между Контртеррористическим комитетом и Межпарламентской Ассамблеей СНГ. Он проинформировал участников пленарного заседания о том, что в ближайших планах Контртеррористического комитета специальное заседание в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке по вопросам выработки стратегических и тактических подходов к дальнейшему укреплению сотрудничества с парламентариями в сфере борьбы с терроризмом, и выразил надежду на активное участие в таком заседании представителей Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Документы, подготовленные постоянными комиссиями МПА СНГ

Председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам, председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по законодательству и правам человека — **Э. С. Насриддинзода**, представляя на рассмотрение сорок девятого пленарного заседания МПА СНГ проект *модельного закона «Об ипотеке»*, отметил, что данный проект направлялся на экспертизу в парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи, и был поддержан парламентами, которые направили свои заключения в Секретариат Совета МПА СНГ. Все поступившие от парламентов и Постоянной комиссии по правовым вопросам замечания и предложения были учтены при доработке законопроекта, и значительная часть из них нашла отражение в предлагаемом документе.

Докладчик подчеркнул, что при разработке проекта были соблюдены требования и основные принципы правотворчества, особенно справедливость и добросовестность, и обратился к коллегам с просьбой поддержать решение профильной комиссии.

Затем Э. С. Насриддинзода представил на рассмотрение пленарного заседания проект *модельного закона «О праве наследования»*, сообщив, что данный проект разрабатывался Постоянной комиссией МПА СНГ по правовым вопросам в течение двух лет.

Как отметил докладчик, проект модельного закона содержит общие положения о наследовании. На проект

поступили предложения и замечания из парламентов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан. Все они были тщательно изучены, и значительная их часть реализована при доработке проекта.

Далее председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам предложил к рассмотрению на пленарном заседании проект *модельного закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности»*. Он отметил, что в проекте модельного закона определены основные термины и понятия, касающиеся адвокатов, адвокатской деятельности, адвокатуры, адвокатской тайны и юридической помощи, а также базовые критерии правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

Докладчик сообщил, что в предлагаемом проекте модельного закона учтены замечания и рекомендации, поступившие от парламентов государств — участников СНГ: Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

Представляя проект *модельного закона «О судебно-экспертной деятельности»*, Э. С. Насриддинзода отметил, что законопроектом определяются механизмы организационного, научно-методического и кадрового обеспечения деятельности судебно-экспертных организаций, вводятся положения о международном сотруд-

**Э. С. Насриддинзода**

ничестве в сфере использования специальных знаний судопроизводства, устанавливается порядок профессионального обучения и повышения уровня правовой культуры судебных экспертов.

Он сообщил, что проект модельного закона неоднократно рассматривался на заседаниях Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам. В процессе работы над документом отзывы на текст проекта поступили от парламентов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан. Замечания и предложения по тексту проекта были высказаны и непосредственно на заседаниях профильной комиссии. Таким образом, процесс работы над документом сопровождался конструктивными и плодотворными дискуссиями.

Председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам представил также проект *Рекоменда-*

**Т. Р. Лебедева**

ций по созданию и развитию молодежных парламентских структур в государствах — участниках СНГ, которые, по его словам, являются одной из форм регулирования поведения молодежи. Он отметил, что, несмотря на существование различных взглядов, молодежь остается важной силой развития человеческой цивилизации.

Возрождение космополитизма после распада Советского Союза, формирование глобализационных сетей влияет на поведение молодежи. Происходит деградация традиционных культурно-правовых ценностей. Все это, по мнению докладчика, подтверждает необходимость принятия данных рекомендаций.

Координатор Молодежной межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике **Т. Р. Лебедева**, как содокладчик по данному вопросу, выразив



В. М. Заварзин

благодарность Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам и ее председателю Э. С. Насриддинзода, а также рабочей группе ММПА СНГ во главе с руководителем молодежной парламентской делегации Республики Таджикистан, подчеркнула актуальность разработки таких рекомендаций, которая продиктована современными реалиями и необходимостью активного вовлечения молодежи в процессы подготовки и принятия государственных решений. Это, по ее словам, один из этапов последовательной работы Молодежной ассамблеи, выполняющей координирующую функцию в развитии молодежного парламентаризма Содружества.

Цель разработки предлагаемых рекомендаций — совершенствование организационно-правового регулирования в сфере создания и деятельности молодежных парламентских структур в виде молодежного парламента при законодательных (пред-

ставительных) органах государственной власти как наиболее эффективной формы содействия развитию молодежного парламентаризма.

Одним из основных назначений данного документа является унификация средств реализации и развития молодежного парламентаризма путем определения общих подходов к созданию в государствах — участниках СНГ молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах государственной власти. В проекте рекомендаций определены основные термины и понятия, виды молодежных парламентских структур, порядок создания молодежных парламентов и правовые основы организации их деятельности, а также указаны основные направления государственной поддержки молодежного парламентаризма.

Координатор ММПА СНГ констатировала, что предлагаемый проект — это результат обобщения опыта функционирования молодежных парламентских структур в странах Содружества, он учитывает лучшие практики и содержит конкретные меры по системной реализации молодежного парламентаризма.

В завершение Т. Р. Лебедева отметила, что даже на стадии разработки документ вызвал большой интерес у национальных парламентов стран Содружества, а также у зарубежных коллег, и от имени Молодежной межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ обратилась с просьбой поддержать решение Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам и одобрить представленный проект рекомендаций.

Председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по обороне **В. М. Заварзин** представил проект *модельного закона «О гражданской защите»*, разработанный в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2016–2020 годы, отметив, что разработчиком выступило Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.

Он сообщил, что в целях обеспечения наиболее полного и эффективного подхода в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций как в мирное, так и в военное время проектом модельного закона предусматривается: 1) унифицировать подходы законодательства государств СНГ; 2) создать единую систему реализации защитных мероприятий в сфере гражданской обороны, что позволит объединить усилия по предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф и террористических актов. При этом могут быть задействованы как различные органы управления одного государства, так и соответствующие структуры всего Содружества. Модельный закон также устанавливает правовые основы функционирования государственной системы гражданской защиты и призван способствовать гармонизации соответствующего законодательства государств — участников Содружества Независимых Государств.

Председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и фи-



В. А. Карапетян

нансам, председатель Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по вопросам территориального управления, местного самоуправления, сельского хозяйства и охраны природы **В. А. Карапетян** представил проект *третьей части модельного Налогового кодекса государств — участников СНГ «Налоговое администрирование»*, подготовленный по инициативе Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и финансовым рынкам.

Он напомнил, что еще в 2013 г. была принята в новой редакции Общая часть модельного Налогового кодекса для государств — участников СНГ, содержащая общие принципы построения системы налоговых сборов и функции участников налоговых отношений. Таким образом, к настоящему моменту законодательный акт полностью сформирован.

Особое внимание в проекте уделено процедурам регистрации налогоплательщиков НДС, изложены необходимые процедуры при регистрации контрольно-кассовой техники. В проект включены положения о налоговом контроле за соблюдением порядка применения контрольно-кассовой техники, что является перспективным направлением налогового контроля и борьбы с уклонением от уплаты налогов.

Докладчик выразил признательность от лица Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам профильным комитетам и комиссиям парламентов государств — участников Межпарламентской Ассамблеи за дополнения и замечания, отметив, что практически все они были учтены.

Затем В. А. Карапетян представил проект *модельного Кодекса внутреннего водного транспорта для государств — участников СНГ*, подготовленный по инициативе Национального собрания Республики Беларусь.

В представленном проекте регламентированы следующие направления обеспечения и развития водного транспорта государств — участников СНГ: государственное регулирование и государственный надзор в области внутреннего водного транспорта, лицензирование отдельных видов деятельности на внутреннем водном транспорте, правовое обеспечение содержания внутренних водных путей и эксплуатации гидротехнических сооружений. В документе определена ответственность за использование незарегистрированного судна и нарушение правил государственной регистрации судов. В нем изложены

необходимые процедуры технического надзора, классификации судов и плавучих объектов, правовые особенности возмещения вреда от столкновения судов, правовые нормы страхования.

Докладчик поблагодарил профильные комитеты и комиссии парламентов государств Содружества, представившие свои предложения по доработке проекта кодекса, и сообщил, что практически все они были учтены.

Представляя проект *модельного закона «О ценообразовании»*, подготовленный по инициативе Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике, В. А. Карапетян отметил, что законопроект регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере ценообразования в процессе образования и применения свободных и регулируемых цен на товары (работы, услуги), унифицирует терминологию, устанавливает цели, задачи, принципы, правовые и организационные основы ценообразования, общие правила создания и функционирования системы национальной ценовой информации. В законопроекте определены условия свободного ценообразования, основные структурные элементы цены, изложены формы прямого и косвенного воздействия государства на процесс ценообразования.

От лица постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам ее председатель выразил признательность профильным комитетам (комиссиям) парламентов государств-участников за дополнения и уточнения отдельных положений законопроекта.

Член Постоянной комиссии МПА СНГ по науке и образованию, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по науке, образованию и культуре **Л. С. Гумерова** представила на рассмотрение и одобрение пленарного заседания проект *новой редакции модельного закона «О научно-технической информации»*. Она напомнила, что с момента принятия Межпарламентской Ассамблеей СНГ одноименного модельного закона прошло 19 лет. С учетом современных тенденций возникла необходимость дальнейшего развития системы научно-технической информации и совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере.

Наряду с обновлением понятийного аппарата в рассматриваемый законопроект были внесены основные изменения и дополнения, касающиеся, во-первых, позиционирования централизованной научно-информационной системы как важнейшей составляющей механизмов государственного управления и развития государства, а во-вторых, сохранения единства национальных систем научно-технической информации, в том числе путем объединения всех находящихся в них научно-информационных структур, независимо от формы их собственности.

В законопроекте определены компетенции национального правительства и уполномоченных органов в области научно-технической информации. Были включены положения, регулирующие порядок предоставления научно-технической инфор-



Л. С. Гумерова

мации, а также расширены правовые нормы в области международных отношений.

Докладчик сообщила, что документ одобрен Постоянной комиссией МПА СНГ по науке и образованию, прошел согласование в профильных комитетах и комиссиях парламентов государств — участников МПА СНГ, а все полученные замечания были тщательно проанализированы и приняты разработчиками.

Представляя проект *рекомендаций «Об этике нанотехнологий»*, Л. С. Гумерова отметила, что необходимость принятия таких рекомендаций обусловлена актуальностью вопроса об этической составляющей нанотехнологических исследований. Предлагаемый проект направлен на то, чтобы усилить важность оценки социальных и гуманитарных вызовов и рисков, связанных с развитием нанотехнологий, и ответственности за принимаемые в этой области решения.

Рекомендации содержат предложения по установлению ответственности и обязательств всех участников нанотехнологических исследований. Специальное внимание уделено вопросам образования, подготовки научно-технических кадров, обеспечения нормативно-правового регулирования и управления нанотехнологиями.

Проект подготовлен на основе анализа положений ряда модельных законодательных актов, принятых Межпарламентской Ассамблеей, а также международных документов в сфере этики науки и технологий. Следование предлагаемым рекомендациям, как заявила докладчик, по-

зволит государствам — участникам СНГ создать предпосылки для синхронизации подходов, укрепления правового поля в сфере этики нанотехнологий и будет способствовать обеспечению безопасности нанотехнологических исследований.

Л. С. Гумерова сообщила о том, что документ одобрен Постоянной комиссией МПА СНГ по науке и образованию, прошел согласование в профильных комитетах и комиссиях парламентов государств — участников СНГ, а в качестве экспертов Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по науке, образованию и культуре выступала корпорация «Роснано».



Материалы конференций и семинаров

Международная научно-практическая конференция «Молодые избиратели и кандидаты: от права избирать к праву быть избранным»

12 февраля 2019 г. в Парламентском центре Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в Санкт-Петербурге прошла международная конференция «Молодые избиратели и кандидаты: от права избирать к праву быть избранным». Организаторами мероприятия выступили Молодежная межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ и Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ).

Конференция собрала более 100 участников из семи государств, входящих в состав МПА СНГ: в ее работе приняли участие молодые парламентарии, представители национальных и региональных парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, члены центральных избирательных комиссий Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Российской Федерации, руководители избирательных комиссий Санкт-Петербурга и Ленинградской области, научные сотрудники и преподаватели ведущих региональных вузов, члены молодежных общественных организаций, эксперты. В ходе круглых столов прозвучало более 30 докладов и выступлений, в том числе — директоров Бакинского, Бишкекского, Ереванского и Кишиневского филиалов МИМРД МПА СНГ.

Пленарное заседание открыл директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ Д. Г. Гладей, подчеркнув неподдельный интерес, который вызвала молодежная тематика у всех участников электорального процесса.

Приветствуя собравшихся, Координатор Молодежной межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике Т. Р. Лебедева отметила важность усилий по максимально раннему формированию у молодых людей осознанного отношения к выборам.

Врид Генерального секретаря — руководителя Секретариата Совета МПА СНГ Д. А. Кобицкий сообщил, что Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ является инициатором ряда регулярно проводимых в стра-



нах Содружества мероприятий, направленных на развитие молодежной политики и способствующих активному межгосударственному диалогу, в том числе в электоральной сфере. В последние годы заметную роль в этой деятельности играют филиалы МИМРД МПА СНГ, которые напрямую выстраивают взаимоотношения с молодежной аудиторией в тех государствах, где функционируют.

Секретарь Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан С. С. Мустафина огласила приветствие Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан Б. М. Имашева, отметившего партнерские отношения ЦИК Республики Казахстан и МИМРД МПА СНГ и высоко оценившего вклад МПА СНГ и МИМРД МПА СНГ в совершенствование законодательной базы выборных процессов на пространстве Содружества.

Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. Н. Клюкин рассказал о проводимой ЦИК России и подведомственными учреждениями системной работе по привлечению молодых избирателей на участки и формированию у молодежи осознанного отношения к институту выборов. Председатель Санкт-Петербургской избирательной комиссии В. А. Миненко привел примеры проводимых в городе мероприятий по повышению правовой культуры молодых людей.

Содержательную часть конференции открыл доклад заместителя директора Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ Е. В. Голоулиной «Электорат завтрашнего дня: ожидания и реальность». В нем был приведен анализ социальной активности, правовой культуры, гражданской ответственности, мотивации и иных характеристик молодежного сегмента общества, а также прогнозировалась



наиболее вероятная модель поведения этой социально и экономически активной его части в ближайшем будущем.

Доклад базировался на результатах социологического исследования, проведенного МИМРД МПА СНГ и его филиалами среди студентов ведущих вузов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Кыргызской Республики, Республики Молдова и Российской Федерации. Научное руководство исследованием осуществляли специалисты кафедры психологии человека Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. Отметив важность института демократических выборов как основного инструмента реализации политической воли большинства, докладчик подчеркнула стратегическую необходимость активного вовлечения молодого поколения в легальные формы участия в политической жизни своих стран для обеспечения их социально-экономического развития.

Особое внимание было уделено социальным изменениям, связанным с цифровизацией общества, в первую очередь — способам восприятия информации. По данным исследования, Интернет сегодня в полном объеме выполняет функции традиционных СМИ и политической рекламы, в том числе в период непосредственного проведения выборов, оказывая значительное влияние на молодежную аудиторию в политической среде, что необходимо учитывать политическим партиям и органам государственной власти, претендующим на роль провайдера в доведении контента до молодых стейкхолдеров. Доклад Е. В. Голоулиной вызвал интерес у представителей экспертного сообщества и молодежных общественных объединений и определил общую направленность дальнейшей дискуссии.

Руководитель Департамента прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая



школа экономики» А. Ю. Сунгуров представил свое видение реальных и имитационных форм общественного контроля избирательных процессов.

Дальнейшая работа конференции продолжилась в формате тематических круглых столов, в ходе которых прозвучало более 30 докладов и выступлений, раскрывающих различные аспекты избирательного поведения молодежи и освещающих имеющиеся в государствах — участниках МПА СНГ практики вовлечения молодого поколения в легальные формы участия в политической жизни страны для обеспечения ее социально-экономического развития. Предметом обсуждения стали изменения форм общественно-политической и электоральной активности, связанные с внедрением информационных технологий во все сферы жизни современного общества, и необходимость развития и расширения различных форм государственной поддержки социальной активности молодежи, осуществляемой, в частности, через институт общественных молодежных организаций, волонтерские и социальные проекты, социальные лифты для молодежных лидеров.

Председатель Избирательной комиссии Ленинградской области М. Е. Лебединский, модератор круглого стола «Избирательный инфантилизм: реальность или миф?», представил доклад на тему «Муниципальные выборы как возможность реализации избирательных прав молодежи Ленинградской области».

Исполнительный директор Российского фонда свободных выборов М. А. Лесков рассказал об успешных региональных практиках молодежных избирательных комиссий Российской Федерации, пользующихся поддержкой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов страны и Российского фонда свободных выборов.

Председатель Ассоциации социологов и демографов Республики Молдова В. Мокану ознакомил участников мероприятия с результатами проведен-



ного Ассоциацией при содействии Кишиневского филиала МИМРД МПА СНГ исследования на тему влияния институциональных изменений на электоральное поведение граждан.

Тезис о необходимости активно вовлекать молодежь в избирательные процессы и политическую деятельность получил практическое развитие в докладе заместителя начальника отдела мониторинга и совершенствования избирательных технологий Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (РЦОИТ при ЦИК России) Д. А. Ежова, который рассказал о молодежных проектах РЦОИТ при ЦИК России — всероссийском конкурсе «Атмосфера» и всероссийской интернет-олимпиаде для школьников по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

Выступление заведующей кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета О. В. Поповой было посвящено сравнительному анализу потенциального и реального уровней электоральной активности молодежи различных регионов Российской Федерации, в частности, факторам включенности молодежи в электоральный процесс или отказа от участия в голосовании.

И. С. Алехина, доцент кафедры конституционного и административного права Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, представила результаты анализа норм конституций и законодательства государств — участников СНГ, регулирующих вопросы системы и статуса избирательных органов и выступила с предложением к МПА СНГ выдвинуть законотворческую инициативу по установлению квот



для представителей молодежных парламентских структур в избирательных комиссиях среднего и нижнего уровней.

Директор Бакинского филиала МИМРД МПА СНГ Э. Б. Имамалиев поделился опытом государственной поддержки участия молодежи в общественно-политической жизни Азербайджанской Республики. Директор Кишиневского филиала МИМРД МПА СНГ Е. С. Штирбу рассказал о путях повышения уровня правовой культуры и гражданской ответственности молодых избирателей Республики Молдова.

Генеральный директор Центра социальных проектов «Белый Дом» И. С. Бурикова назвала необходимые качества современного политического лидера, который, в частности, должен быть сильной личностью, независимой от системы и владеющей современными методами коммуникации.

Участники круглого стола «Вовлечение молодежи в политический процесс через институт выборов» (модератор — директор аналитического центра «Актуальная концепция» А. П. Шпаковский, Республика Беларусь) обменялись мнениями об изменении электорального поведения молодежи под влиянием информационных технологий и признали необходимость эффективной государственной поддержки и предоставления пассионарным молодежным лидерам социальных лифтов, из которых, как прозвучало на конференции, «необходимо изгнать лифтеров», сдерживающих их движение.

В этой парадигме были выдержаны доклады заместителя председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по образованию и науке Б. А. Чернышова, директора филиала Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан по Павлодарской области Г. К. Исеновой и директора Ереванского филиала МИМРД МПА СНГ В. Д. Аветисяна. Б. А. Чернышов подчеркнул, что в нынеш-



них условиях максимальное использование возможностей сети Интернет является необходимой составляющей формирования политической культуры молодежи. Г. К. Исенова сформулировала основные характеристики поколения Z — молодых людей, родившихся в 90-е гг. прошлого столетия и в первое десятилетие нынешнего, — и указавшей на необходимость применять к представителям этого поколения новые методы электорального обучения. В. Д. Аветисян сделал акцент на значимости использования социальных сетей в современной политической, в особенности предвыборной, борьбе на примере прошедших в декабре 2018 г. в Республике Армения внеочередных парламентских выборов.

Председатель Центральной избирательной комиссии Автономного территориального образования Гагаузия И. П. Комура рассказал о социально-политической обстановке в регионе и методах работы с молодежью с учетом национальных особенностей.

Директор Бишкекского филиала МИМРД МПА СНГ И. М. Мурсабеков проинформировал собравшихся об опыте Кыргызской Республики в формировании молодежного представительства в парламенте с использованием системы квот.

По окончании работы круглых столов состоялось итоговое заседание под председательством М. Е. Лебединского, А. С. Шпаковского и Д. Г. Гладя. На нем участники мероприятия приняли резолюцию, в которой, в частности, подчеркнули, что формирование гражданской ответственности молодежи путем реализации ее представителями активного и пассивного избирательного права является одной из основных задач в деятельности всех участников электорального процесса, заявили о своей готовности использовать МИМРД МПА СНГ в качестве постоянно действующей дискуссионной, научно-практической и интеграционной площадки для диалога профильных



комиссий национальных парламентов и парламентских организаций, общественных молодежных организаций и объединений, научных и образовательных организаций и объединений, организаторов выборов государств СНГ и международных организаций, осуществляющих деятельность в электоральной сфере, а также обратились с предложением к МПА СНГ проводить конференцию по вопросам участия молодежи в электоральном процессе с регулярностью один раз в два года для поддержания актуального обмена позитивным опытом, результатами исследований и разработками.

Во второй половине дня в Таврическом дворце прошла встреча участников конференции с Молодежным парламентом Ленинградской области и Молодежной избирательной комиссией Ленинградской области. В роли ее модератора выступила руководитель аппарата Общественной палаты Ленинградской области, член Палаты молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации М. А. Григорьева, которая представила на втором круглом столе доклад, посвященный деятельности Палаты.

Доцент кафедры психологии человека Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена Т. В. Анисимова посвятила свое выступление на встрече вопросу о необходимости трансформировать результаты научных исследований в лучшие практики активного вовлечения молодежи в избирательный процесс.

Лейтмотивом встречи стало живое общение представителей Молодежного парламента Ленинградской области и Молодежной избирательной комиссии Ленинградской области с участниками конференции, молодыми депутатами из государств — участников МПА СНГ и представителями филиалов МИМРД МПА СНГ.

Озвученные в ходе конференции результаты научных исследований, идеи и предложения могут быть полезны для парламентариев и представителей

парламентских организаций, молодежных организаций и объединений, организаторов выборов государств — участников СНГ, научных и образовательных организаций и объединений, а также для членов международного экспертного сообщества.

Группа участников конференции посетила Мариинский дворец, где встретилась с членами Комиссии Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству во главе с ее председателем Ю. Н. Гладуновым. Участникам конференции была предоставлена возможность ознакомиться со структурой Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, функциями и полномочиями его комиссий и комитетов, вопросами, относящимися к компетенции Комиссии Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству, и краткой информацией о механизме регионального законотворческого процесса. В свою очередь, участники конференции рассказали о личном опыте участия в деятельности Палаты молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Молодежной палаты при Минском городском Совете депутатов, а также об особенностях формирования национальных парламентов ряда государств — участников МПА СНГ, заключающихся в системе квот для парламентариев в возрасте до 35 лет. Часть встречи была посвящена обмену мнениями по вопросам становления профессионального молодого законодателя, наделенного гражданской ответственностью, и обсуждению работы социальных лифтов в сфере парламентской деятельности.



В экспертных советах при Межпарламентской Ассамблее



ЗАСЕДАНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ЭКОНОМИКЕ И ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ЗДРАВООХРАНЕНИЮ ПРИ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

12 марта 2019 г. состоялось первое заседание Экспертного совета по экономике при МПА СНГ, на котором председательствовали И. А. Максимцев, председатель Экспертного совета по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств, ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета, и Д. А. Кобицкий, врид Генерального секретаря Совета МПА СНГ.

В мероприятии приняли участие представители парламентов стран Содружества, Исполнительного комитета СНГ, а также ведущих вузов и научного сообщества стран Содружества.

Главными темами обсуждения стали текущее состояние экономик государств СНГ не только с позиции полноты реализации экономического потенциала каждой страны в отдельности, но и с точки зрения ресурсов и резервов для расширения интеграционных процессов в экономической политике, а также приоритет модельного законодательства.

27 марта 2019 г. прошло заседание Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ. Вели заседание Ю. А. Щербук, председатель Экспертного совета по здравоохранению при Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств, академик Российской академии наук, и Д. А. Кобицкий, врид Генерального секретаря Совета МПА СНГ.

В мероприятии участвовали представители профильных министерств и ведомств Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, деканы и ректоры ведущих медицинских факультетов и вузов, руководители

медицинских организаций, больниц, клиник и врачебных объединений, ученые, эксперты, а также специалисты из Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения.

Участники заседания обсудили проблемы, связанные с развитием медицинского туризма в мире в целом и в регионе СНГ в частности: нарастающую коммерциализацию здравоохранения, большой разброс стоимости оздоровительного туризма, низкий уровень развития международного медицинского страхования и другие острые вопросы. Была отмечена тенденция к росту объемов медицинского туризма, несмотря на препятствующие его развитию факторы. В рамках обсуждения участники заседания также затронули вопросы общемировых тенденций в здравоохранении, экспорте медицинских услуг в странах СНГ и ряд более частных тем.

В данном номере журнала мы публикуем обзор выступлений участников заседаний экспертных советов по экономике и здравоохранению при МПА СНГ.

**ЗАСЕДАНИЕ
ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ЭКОНОМИКЕ
ПРИ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
(Санкт-Петербург, 12 марта 2019 года)**

Председательствующие:

- И. А. Максимцев** председатель Экспертного совета по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств, ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета;
- Д. А. Кобицкий** врид Генерального секретаря – руководителя Секретариата Совета МПА СНГ

Открывая заседание, **И. А. Максимцев** приветствовал его участников и рассказал о совместной деятельности Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ и Санкт-Петербургского государственного экономического университета (СПбГЭУ), между которыми в 2015 г. было заключено соглашение о сотрудничестве. В рамках этого соглашения осуществляется взаимодействие по направлениям, представляющим взаимный интерес, одним из которых является экспертная оценка проектов модельных законодательных актов в области экономики и в ряде других областей.

По словам выступающего, в июле 2017 г. университет обратился к Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателю Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств В. И. Матвиенко с инициативой рассмотреть вопрос о создании экспертного совета при Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ в целях содействия МПА СНГ по вопросам совершенствования модельной законодательной базы в экономической сфере.

И. А. Максимцев проинформировал собравшихся о том, что СПбГЭУ, как один из ведущих экономических вузов России, входит в Евразийскую ассоциацию университетов, и ему поручено возглавлять Научно-методический центр по экономике в составе Евразийской ассоциации университетов. СПбГЭУ принимает участие в координации сетевого взаимодействия, направленного на создание Евразийского сетевого университета. В феврале 2017 г. в университете была создана базовая кафедра Секретариата Совета



МПА СНГ — кафедра евразийской интеграции, в рамках которой проводится научная, конгрессная, просветительская работа в интересах реализации проектов развития интеграции на пространстве СНГ. Таким образом, по словам выступающего, сегодня СПбГЭУ может стать системным интегратором, объединяющим усилия по формированию экспертной поддержки деятельности Межпарламентской Ассамблеи, в том числе по вопросам модельного законодательства и стратегических направлений развития Содружества Независимых Государств с учетом активного развития Евразийского экономического союза и Союзного государства Беларуси и России.

И. А. Максимцев отметил, что в настоящее время реализуется запущенный в 2016 г. третий этап Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года. Кроме того, ведется работа по подготовке проекта новой Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года.

В заключение председатель Экспертного совета по экономике при МПА СНГ сообщил, что на заседании в центре обсуждения будут вопросы текущего состояния экономик государств — участников СНГ, касающиеся не только полноты реализации экономического потенциала каждой страны в отдельности, но и — что, как подчеркнул выступающий, очень важно — ресурсов и резервов для реализации интеграционного потенциала экономик стран Содружества, а также приоритетов модельного законодательства и других аспектов. И. А. Максимцев отметил, что, безусловно, обсуждение данного широкого спектра вопросов и рекомендации по ним не ограничатся сегодняшним заседанием и что Санкт-Петербургский государственный экономический университет готов координировать эту экспертную работу в тесном взаимодействии с Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и другими ведомствами.

Д. А. Кобицкий приветствовал участников первого заседания Экспертного совета по экономике при МПА СНГ и подчеркнул, что такой формат организации работы Межпарламентская Ассамблея начала использовать относительно недавно. Так, несколько лет назад были сформированы и сейчас успешно работают Экспертный совет по здравоохранению при МПА СНГ, Экспертный совет МПА СНГ и Регионального содружества в области связи и Экспертный совет при Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам.

Врид Генерального секретаря — руководителя Секретариата Совета МПА СНГ рассказал об истории создания Экспертного совета по экономике. В продолжение работы по обеспечению экспертного сопровождения деятельности Межпарламентской Ассамблеи Совет МПА СНГ, в который входят главы парламентов стран Содружества, своим решением от 13 октября 2017 г., поручил Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам совместно с инициативной группой подготовить проект Положения об Экспертном совете по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств и предложения по составу этого совета. Соответствующая работа была проведена, и, согласно установленной процедуре, в парламенты государств — участников МПА СНГ были направлены проект Положения и просьба о предоставлении кандидатур в его состав. Просьба представить свои кандидатуры в состав формируемого совета была также адресована Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств.

На заседании Совета МПА СНГ, состоявшемся 29 ноября 2018 г., было утверждено Положение об Экспертном совете по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств. Совет согласился с предложенными парламентами государств — участников МПА СНГ и Исполнительным комитетом СНГ кандидатурами для включения в состав Экспертного совета, а также поддержал предложение Председателя Совета МПА СНГ В. И. Матвиенко и утвердил председателем Экспертного совета по экономике И. А. Максимцева, ректора Санкт-Петербургского государственного экономического университета — одного из самых известных вузов России.

Врид Генерального секретаря — руководителя Секретариата Совета МПА СНГ выразил надежду на увлеченное плодотворное обсуждение на заседании Экспертного совета непростых вопросов развития национальной экономики и предложений по преодолению проблем интеграционного процесса в регионе СНГ, а также высказал уверенность в том, что работа Экспертного совета по экономике окажет существенную помощь в деятельности МПА СНГ, а предложения его членов будут с интересом рассматриваться на заседаниях профильных постоянных комиссий Межпарламентской Ассамблеи.

В завершение Д. А. Кобицкий поблагодарил членов Совета МПА СНГ и приглашенных на заседание докладчиков и экспертов за внимание к деятельности Ассамблеи и пожелал им успешной и продуктивной работы.

Выступая с докладом, **И. А. Максимцев** выразил благодарность В. И. Матвиенко за большое доверие, которое было оказано при утверждении председателя и состава Экспертного совета по экономике при МПА СНГ, и Э. М. Нагдалян, поддержавшей работу по созданию Экспертного совета и внесшей рекомендации в Положения об Экспертном совете по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств.

Как сообщил председатель Экспертного совета по экономике при МПА СНГ, разработка правовых основ экономического пространства СНГ, в частности, правового обеспечения и развития зоны свободной торговли, является приоритетным направлением модельного законотворчества Межпарламентской Ассамблеи в экономической сфере. Положительные результаты, полученные в рамках модельного законотворческого процесса в области экономики, позволили Содружеству стать устойчивым воспроизводственным контуром со специализацией отдельных звеньев и кооперационными связями.

Однако, по словам докладчика, предстоящий период будет непростым для СНГ по многим причинам.

Во-первых, усиливается нестабильность и уменьшаются достижения развития мировой экономики за последние годы, растет ценовая волатильность на товарных рынках. И. А. Максимцев отметил, что экономика большинства стран Содружества в значительной степени зависит от мировой товарной конъюнктуры, и поэтому ее резкие колебания крайне негативно сказываются на хозяйственном и социальном развитии государств СНГ.

Во-вторых, меняются фундаментальные основы функционирования и конфигурации глобальной экономики. Цифровизация и четвертая промышленная революция изменяют традиционные экономические, производственные и организационные парадигмы, а в мировом хозяйстве появляются новые центры силы, мегарегиональные торгово-политические союзы и блоки. Совершается переход от макрорегионов к мегарегионам, что, как подчеркнул докладчик, является важным аспектом, который необходимо учитывать. В результате, по его словам, мир сегодня становится предельно инновационным, взаимосвязанным и конкурентным.

В-третьих, усиливается многовекторность в политике государств СНГ, что в том числе означает выбор определенных экономических приоритетов, среди которых постсоветская интеграция далеко не всегда присутствует в явном виде. Значительно возросла в последние десятилетия активность нерегionalных игроков (в первую очередь Китая, Европейского союза, Соединенных Штатов Америки, Турции), которые активно работают на пространстве Содружества, и это создает сильные альтернативные векторы притяжения для постсоветских стран.

В-четвертых, внутреннее социально-экономическое развитие самих государств СНГ не является устойчивым по причинам незавершенности струк-



турных реформ и сохранения существующих структурных, финансовых дисбалансов, низких темпов модернизации производства.

И. А. Максимцев отметил, что масштабные вызовы, стоящие в ближайшее десятилетие перед государствами СНГ, обуславливают необходимость проактивной повестки регионального сотрудничества, опирающейся на взаимовыгодное использование имеющихся у стран-участниц многоплановых и разноуровневых сравнительных и конкурентных преимуществ. Императивы экономического развития диктуют, по сообщению докладчика, потребность в расширении взаимного несырьевого экспорта и производственно-технологической кооперации на пространстве СНГ; создании конкурентоспособных в евразийском и глобальном масштабе цепочек добавленной стоимости; согласованной интеграции в трансевразийские инфраструктурные и транспортно-логистические сети; рациональном использовании богатой минеральной, природно-ресурсной, продовольственной базы Содружества в интересах обеспечения национальной и международной экономической безопасности; совместном решении задач модернизации и повышения технологического уровня производства, ускоренного перехода на инновационный путь развития.

Крупные блоки мер для придания позитивных импульсов экономическому развитию и взаимодействию стран СНГ по приоритетным направлениям должны, по словам И. А. Максимцева, включать системные меры по улучшению условий для торгово-экономического взаимодействия:

- совершенствование многосторонних зон свободной торговли государств СНГ;
- подписание соглашений о торговле услугами;
- сотрудничество по упрощению административных торговых процедур;

- развитие согласованного применения технического регулирования и стандартов СНГ;
- гармонизация санитарного и фитосанитарного регулирования;
- сближение подходов в сферах регулирования конкуренции, прав интеллектуальной собственности, цифровой экономики, электронной коммерции;
- расширение расчетов в национальных валютах и взаимодействие в финансово-банковской области в целом и т. д.

Председатель Экспертного совета по экономике при МПА СНГ подчеркнул необходимость учитывать также мероприятия по повышению инфраструктурной, транспортно-логистической взаимосвязанности стран СНГ: координацию действий по участию в международных транспортных коридорах; реализацию при поддержке региональных финансовых институтов совместных инфраструктурных проектов; внедрение интеллектуальных транспортных систем, цифровых транспортных коридоров и электронной логистики.

Кроме того, по замечанию И. А. Максимцева, следует брать во внимание масштабные программы секторального сотрудничества в приоритетных сферах (в электроэнергетике, атомной энергетике, по проектам межгосударственной программы инновационного сотрудничества, в первую очередь по направлениям информационно-коммуникационных технологий и цифровой экономики) и учитывать в стратегиях развития планы действий, т. е. «дорожные карты», по формированию элементов общего гуманитарного, образовательного, научно-исследовательского, инновационного пространства для повышения межличностной взаимосвязанности и общего креативного потенциала Содружества (повышение научно-образовательной мобильности и мобильности специалистов, разработка рамочных региональных программ поддержки образовательных проектов и проектов в сфере научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и инноваций). Также председатель Экспертного совета по экономике при МПА СНГ отметил необходимость проведения стратегических мер по более полному включению СНГ в общеевразийские процессы углубления сотрудничества и расширения интеграционного взаимодействия, в том числе в рамках продвигаемого Российской Федерацией мегапроекта большого евразийского партнерства.

Докладчик напомнил, что В. И. Матвиенко в одном из своих выступлений отметила ту огромнейшую работу по сближению гуманитарного пространства стран Содружества, которая будет сделана. И. А. Максимцев отметил, что в первую очередь это касается молодежи, студентов и школьников, которые будут строить СНГ в будущем и отвечать за многие экономические направления в государствах-участниках. Поэтому спектр вопросов образования, гуманитарного сотрудничества будет, безусловно, в числе приоритетов, так как это точка роста. По мнению председателя Экспертного совета по экономике при МПА СНГ, работа с молодежью, объединение ее на про-

странстве СНГ и напоминание о положительных результатах совместной деятельности в советское время является залогом решения многих проблем в области экономики и снятия тех барьеров, которые возникли за эти годы между странами Содружества.

В продолжение выступления И. А. Максимцев рассказал об Экспертном совете по экономике при МПА СНГ, начинающем свою работу. Докладчик отметил, что Экспертный совет является постоянно действующим на общественных началах консультативным органом Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, образованным для научного обеспечения деятельности профильных постоянных комиссий МПА СНГ, оказания им экспертно-консультативной и информационной помощи, обеспечения взаимодействия с научными и научно-исследовательскими учреждениями государств — участников СНГ, а также с целью содействия совершенствованию модельной законодательной базы МПА СНГ в сфере экономики.

Основными задачами деятельности Экспертного совета по экономике при МПА СНГ, по словам его председателя, являются:

- экспертное сопровождение модельных законодательных актов в сфере экономики, находящихся на рассмотрении постоянных комиссий МПА СНГ;
- содействие законотворческой деятельности постоянных комиссий МПА СНГ по вопросам, относящимся к сфере деятельности Экспертного совета;

- анализ законодательства государств — участников СНГ по вопросам, относящимся к сфере деятельности Экспертного совета;

- выработка предложений по совершенствованию действующего модельного законодательства СНГ;

- представление экспертных мнений (заключений) по интересующим постоянные комиссии МПА СНГ вопросам по их запросам;

- организация взаимодействия комиссии с научными и научно-исследовательскими учреждениями государств СНГ;

- мониторинг применения принятых модельных законов (обязательно должна существовать обратная связь; если модельные законы не работают, значит, что-то сделано не так, и необходимо их пересмотреть);

- содействие принятию программ международного сотрудничества МПА СНГ по вопросам, относящимся к сфере деятельности Экспертного совета.

И. А. Максимцев также обозначил возможные результаты работы Экспертного совета, которыми являются:

- конкретные предложения по приоритетным направлениям законотворческой деятельности профильных постоянных комиссий МПА СНГ;

- заключения по модельным законопроектам, разработанным профильными постоянными комиссиями МПА СНГ;

- экспертиза проектов модельных законов, находящихся на рассмотрении постоянных комиссий МПА СНГ, которая будет проводиться на основании решений профильных постоянных комиссий МПА СНГ;

— научно-методическое обеспечение по запросу МПА СНГ подготовки и проведения круглых столов, парламентских слушаний, заседаний экспертов и других мероприятий, организуемых Межпарламентской Ассамблеей;

— аналитические доклады и другие информационно-справочные материалы, которые будут готовиться по запросам Экспертного совета, профильных постоянных комиссий МПА СНГ;

— консультативно-методическая помощь по запросам профильных постоянных комиссий МПА СНГ разработчикам проектов модельных законодательных актов, рекомендаций и других документов.

И. А. Максимцев выделил несколько существующих сегодня ключевых групп факторов, которые необходимо учитывать в дальнейшей работе Экспертного совета, касающейся формирования предложений по модельным законам и стратегическим документам экономического развития СНГ.

Во-первых, по словам докладчика, приоритетом должны оставаться реализация интересов и соблюдение национального суверенитета всех стран-участниц.

Во-вторых, по сообщению председателя Экспертного совета по экономике, важно учитывать опыт успешной экономической интеграции и приоритеты двух других объединений в рамках СНГ — Союзного государства Беларуси и России и Евразийского экономического союза. Стратегические предложения по дальнейшему развитию Содружества должны, не вступая в противоречие с уже намеченным планом развития этих значимых объединений, отвечать целям и задачам развития Содружества, сформулированным в Уставе Содружества Независимых Государств, а также учитывать Конвенцию о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств.

И, в-третьих, как отметил И. А. Максимцев, необходимо подробно анализировать международный экономический контекст, в котором существуют сегодня многие интеграционные объединения. Докладчик подчеркнул, что работа на пространстве СНГ является важнейшей интеграционной позицией. Следует также учитывать новые вызовы внешнеэкономических ограничений (санкционных практик), которым может подвергаться в будущем любая страна Содружества, а также экономические интересы и торгово-инвестиционную экспансию третьих стран (в первую очередь Китайской Народной Республики) на евразийском пространстве, что заставляет обсуждать соблюдение баланса интересов государств — участников СНГ.

Председатель Экспертного совета по экономике также обратился к В. И. Матвиенко с предложением провести экономический конгресс СНГ в преддверии предстоящего в июне Петербургского международного экономического форума, в нулевой день. Основным поводом для организации данного мероприятия является, по мнению И. А. Максимцева, завершение планового периода развития СНГ до 2020 г. и начало нового периода стратегического планирования до 2030 г. Докладчик отметил, что страны Содружества

находятся на переломном этапе и должны плавно передавать эстафету новой стратегии. Проведение конгресса должно, по сообщению И. А. Максимцева, стать важным элементом развития будущего экономического сотрудничества в рамках новой стратегии, поэтому его центральная тема может быть посвящена итогам и новому периоду стратегического планирования.

Председатель Экспертного совета по экономике отметил, что на конгрессе могут быть рассмотрены такие актуальные вопросы, как интеграция кредитно-финансовой системы, привлечение инвестиций через национальные и региональные фонды и инвестиционные агентства, взаимные инвестиции и иностранные инвестиции на пространстве СНГ, а также участие в интеграционных объединениях (Шанхайская организация сотрудничества, кооперация в макрорегионе Каспийского моря, общее экономическое пространство от Лиссабона до Владивостока и «Большая Евразия»). По словам докладчика, было бы абсолютно правильно в июне подвести итоги и наметить контуры будущего сотрудничества.

В заключение И. А. Максимцев выразил благодарность членам Экспертного совета по экономике, экспертам, представителям парламентов государств — участников СНГ и подчеркнул, что без экономики, новых идей, анализа ситуации и учета рисков, которые наблюдаются в планетарном масштабе, невозможно быстро развиваться, а стратегические предложения в горизонте до 2030 г. помогут снять многие сдерживающие оковы и позволят двигаться вперед. Как отметил докладчик, без движения не будет победы.

По завершении выступления И. А. Максимцева были решены организационные вопросы: заместителем председателя Экспертного совета по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств был выбран В. В. Гончаров, директор государственного научного учреждения «Центр системного анализа и стратегических исследований Национальной академии наук Беларуси», член президиума научно-консультативного совета по вопросам социально-экономического развития Республики Беларусь при Президиуме Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, кандидат экономических наук, а ответственным секретарем — А. А. Ваганов, начальник отдела обеспечения модельного законодательства в сфере государственного строительства и экономики Секретариата Совета МПА СНГ, кандидат экономических наук.

Заседание продолжилось докладом руководителя аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками **М. И. Кротова** на тему «Роль МПА СНГ в законодательном обеспечении экономического развития государств — участников СНГ». Приветствовав собравшихся, выступающий выразил благодарность за приглашение и сообщил, что, будучи специалистом в области экономики, с удовольствием принимает участие в первом заседании Экспертного совета.



Докладчик отметил, что, говоря о роли МПА СНГ в законодательном обеспечении экономического развития стран Содружества, необходимо в первую очередь обратиться к Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств, тому документу, который наделил Ассамблею очень большими полномочиями, о чем не следует забывать. По словам М. И. Кротова, ни одна парламентская организация ни в Европе, ни в Азии не обладает такими полномочиями, как МПА СНГ: даже Европарламент конституирован общими документами Европейского союза, а Межпарламентская Ассамблея является самостоятельной структурой, хотя и в рамках СНГ, и поэтому имеет партнерское соглашение с Организацией Объединенных Наций, в котором ООН признала МПА СНГ равным себе партнером с точки зрения правосубъектности.

Как сообщил руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, хотя разноуровневая и разноскоростная интеграция на постсоветском пространстве является реальностью, ожидания пока не оправдываются: так, ни в рамках Союзного государства, ни в рамках ОДКБ пока не выполняются отраженные в уставах этих организаций обязательства. И сегодня, по образному выражению докладчика, выше всех находится флаг Межпарламентской Ассамблеи — организации, объединяющей парламенты большинства стран Содружества и — что, как он подчеркнул, очень значимо — открытой для сотрудничества.

М. И. Кротов обозначил пять важных для обсуждения на заседании полномочий, которыми Конвенция наделила МПА СНГ: право выработать ре-

комендации по сближению национального законодательства постсоветских стран; право принимать типовые (модельные) законы; право содействовать синхронизации процедур ратификации международных договоров; право осуществлять работу по приведению национального законодательства в соответствие с теми договорами, которые заключены в рамках СНГ, и, наконец, право взаимодействовать с Советом глав государств Содружества Независимых Государств и Советом глав правительств Содружества Независимых Государств, которое позволяет Межпарламентской Ассамблее вносить в повестку дня этих высших органов в том числе и законодательные документы (соглашения, конвенции, договоры и т. д.).

Часть доклада руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками посвятил вопросу реализации этих прав в течение 27 лет существования Межпарламентской Ассамблеи.

По словам М. И. Кротова, в начале 90-х гг. законодательство всех государств СНГ было одинаковым — советским, поэтому задача заключалась не в его сближении, а в переходе от законодательства социалистического, от плановой экономики к экономике рыночной и к демократической политической системе. При этом, как отметил докладчик, каждому государству можно было идти этим путем отдельно, перенимая опыт какой-либо другой страны. В результате с точки зрения правовой системы государства «разбежались» бы в разные стороны, что препятствовало бы сотрудничеству. Уже в то время парламентами было решено объединить усилия и сообща по мере возможности осуществлять переход к новой правовой системе с помощью типовых модельных законов, модельных кодексов. Первые опыты показали большую эффективность этой работы.

Правовое обеспечение и экономика базируются на гражданско-правовых отношениях, и, как сообщил М. И. Кротов, в 1993–1994 гг. были разработаны первая и вторая части модельного Гражданского кодекса для государств — участников Содружества Независимых Государств, который до сих пор лежит в основе национальных гражданских кодексов почти всех государств СНГ, причем доля имплементированных норм очень велика — примерно 85% во всех странах, в том числе и в тех, которые, не являлись тогда участниками МПА СНГ (например, Узбекистан, в котором в основу национального гражданского кодекса был полностью положен этот документ). Украина, по словам докладчика, 10 лет своей независимости не имела национального гражданского кодекса и по вступлении в Межпарламентскую Ассамблею в 1998 г. приняла его к 2000 г., также взяв за основу модельный Гражданский кодекс для государств — участников Содружества Независимых Государств. Руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками подчеркнул важность этих фактов, поскольку они в известной степени позволяют говорить об общем правовом пространстве, формиро-

ванию которого способствовали те полтысячи модельных кодексов, рекомендаций, которые были приняты за эти годы.

М. И. Кротов отметил, что в 90-е гг. модельный закон был, как правило, адаптированным к условиям СНГ наилучшим международным правовым стандартом. Однако, по словам докладчика, возникает вопрос, так ли необходимо адаптировать к условиям СНГ тот или иной стандарт, когда проще взять западный образец и просто объявить его национальным. Дав отрицательный ответ, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками привел в качестве примера принятый в России в 1990-х гг. закон о банкротстве, скопированный с немецкого закона. В Германии этот закон способствовал оздоровлению экономики, но в России, по выражению М. И. Кротова, расцвело повсеместное рейдерство, т. е. результатом становились негативные процессы. Значит, заключил выступающий, необходима адаптация.

Продолжая рассуждения, докладчик вновь обратился к Гражданскому кодексу для государств — участников Содружества Независимых Государств: за его основу взят Гражданский кодекс Нидерландов, но больше года ученые, эксперты, представители, правительства Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана и других государств работали над адаптацией документа совместно со специалистами из Нидерландов и иных стран Запада (в том числе при участии Агентства США по международному развитию). Эта практика позволила ускорить реформу правовых систем государств СНГ.

Затем, по сообщению М. И. Кротова, по мере развития национальных правовых систем, науки, накопления опыта страны Содружества уже сами выходили на первые позиции в различных аспектах или шли в ногу с мировой правовой наукой. Так, например, опережение наблюдается в области демократии: до сих пор в сфере избирательного законодательства Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств является общепризнанным эталоном, который поддержан Парламентской ассамблеей Совета Европы и другими структурами. Однако, как подчеркнул руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, государства — члены Совета Европы, по их собственному признанию, пока не готовы взять на себя те обязательства, которые взяли подписанты Конвенции.

Тезис о движении стран Содружества в ногу с мировой правовой наукой М. И. Кротов проиллюстрировал модельным законом «Об электронной цифровой подписи», разработанным и принятым Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ в 2000 г. Параллельно работа по цифровизации правовых систем велась в Европейском союзе. Положения этого модельного закона в 2001 г. были имплементированы в законодательстве



России, которая, по выражению докладчика, «повторила его до запятых», затем, в 2002 г., — в законодательстве Украины, Азербайджана и других государств. Таким образом, подытожил руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, сегодня существует основа для интернет-экономики и электронной торговли, которая была заложена в Таврическом дворце.

М. И. Кротов отметил, что важно учитывать позитивный опыт стран Содружества, и привел в качестве примера объединение полномочий арбитражного и верховного судов, осуществленное сперва в Азербайджанской Республике, а затем — в Российской Федерации с учетом опыта Азербайджана и других стран, судебная система которых в большей степени соответствует современным стандартам. Кроме того, докладчик подчеркнул, что развитая система законодательного регулирования способствует снижению уровня коррупции и при этом совершенствование законодательства представляет собой обширное поле для работы, в связи с чем следует определить приоритеты, в частности, в области экономики, требующей разработки модельных законов и рекомендаций.

Руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками выделил как значимую эколого-экономическую сферу и отметил актуальность проблемы мусора, в частности, для Республики Молдова, Республики Армения и Российской Федерации, в которой 1 января

2019 г. запущена «мусорная реформа». По сообщению докладчика, в вопросе твердых бытовых отходов государства СНГ отстали от Запада, где расширяется возобновляемая энергетика, поэтому было бы целесообразно, в том числе с учетом текущего опыта, разработать законодательные акты, которые содействовали бы прогрессу в этой сфере.

М. И. Кротов акцентировал внимание слушателей на том, что с развитием национального законодательства возникает расхождение в тех аспектах, в которых наблюдалась высокая степень гармонизации. Так, в 2014 г. в Гражданский кодекс Российской Федерации были внесены изменения, в соответствии с которыми появился новый субъект — публично-правовая компания, понятие которой отсутствует в кодексах других стран. Поэтому, по словам докладчика, при заключении российским экологическим оператором соглашения с партнерами из государств СНГ возникнут проблемы, связанные с неясностью статуса этой некоммерческой компании, которой делегированы функции едва ли не Правительства Российской Федерации. Таким образом, резюмировал руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, существует необходимость, учитывая эти изменения, выработать рекомендации по сближению законодательства, по развитию гражданско-правовых, уголовно-правовых и других отношений.

Еще одной важной общей проблемой, которая касается собственно сферы экономики и требует решения, является, по представлению докладчика, запрет параллельного импорта, навязанный западными компаниями и не позволяющий снизить цены на продукцию.

Значимым направлением, по которому могут быть разработаны рекомендации, также является, как сообщил М. И. Кротов, осуществление дедолларизации экономик через усиление роли национальной валюты. Руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками известил, что коэффициент монетизации в Республике Беларусь и Кыргызской Республике составляет 10%, в Республике Казахстан — 20%, в Российской Федерации — до 45%, тогда как в Китайской Народной Республике — 195%, в Японии — 245%, в Европейском союзе — 100%. Говоря о также представляющих важность кредитных отношениях, докладчик подчеркнул взаимосвязь дедолларизации, монетизации и кредитов по завышенным процентным ставкам, причем процентные ставки в государствах СНГ, будучи самыми высокими, препятствуют развитию бизнеса.

М. И. Кротов обратил внимание собравшихся на то, что задачу по сближению и гармонизации законодательства определяет в том числе разносторонняя интеграция, и отметил революционный, по его словам, документ — Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, принятый пятью государствами — членами ЕАЭС и направленный на создание условий

для бизнеса, для развития торгово-экономических отношений как внутри Евразийского экономического союза, так и с партнерами. Руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками предложил странам Содружества, не входящим в ЕАЭС, но являющимся торговыми партнерами, рассмотреть возможность создания рекомендаций по сближению таможенного законодательства с учетом Таможенного кодекса.

Помимо этого, как подчеркнул докладчик, немаловажно приводить национальное законодательство в соответствие с договорами, заключенными в рамках СНГ. М. И. Кротов привел, в частности, в качестве примера принятый в России в 2017 г. на базе Типового соглашения о приграничном сотрудничестве государств — участников СНГ Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» и от имени Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации выразил благодарность Межпарламентской Ассамблее за названное соглашение. Руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками отметил, что МПА СНГ внесла в Совет глав государств Содружества Независимых Государств проекты примерно 20 соглашений и договоров, которые приобрели статус обязательного документа.

Также М. И. Кротов подчеркнул, что работу по принятию модельных законов и рекомендаций необходимо дополнять разработкой соглашений (договоров, конвенций и пр.), и пояснил, что многие модельные законы были оформлены в виде соглашений, вносились по процедуре в Совет глав государств Содружества Независимых Государств или в Совет глав правительств Содружества Независимых Государств и, в случае их одобрения, проходили внутригосударственные процедуры, а затем начинали работать.

По словам М. И. Кротова, сейчас, с учетом цифровизации, необходимо в сотрудничестве с другими экспертными советами при МПА СНГ разработать и принять соглашение о взаимопризнании электронных цифровых подписей на основе общих международных удостоверяющих центров. Докладчик обратился к опыту Японии, Китая и Республики Корея и предложил Межпарламентской Ассамблее разработать соответствующий документ и внести его на рассмотрение в Совет глав государств Содружества Независимых Государств, Совет глав правительств Содружества Независимых Государств, выразив уверенность в их поддержке. Принятие такого документа станет, по его мнению, рывком в сфере международной электронной торговли на постсоветском пространстве.

В заключение М. И. Кротов отметил, что работа в МПА СНГ представляет интерес для ученых, экспертов, и ее результат воплощается в форме законодательного акта, при этом принятые правовые документы всегда используются.

Начальник отдела стратегии экономического развития департамента экономического сотрудничества Исполнительного комитета Содружества Не-

зависимых Государств **А. К. Кушниренко**, представил доклад «О современном состоянии разработки нормативно-правовых документов СНГ в сфере экономического сотрудничества».

Выступающий подчеркнул, что главы государств и правительств СНГ неоднократно называли экономическое сотрудничество безусловным приоритетом взаимоотношений стран Содружества, и это подтверждает тот факт, что в течение последних лет 60%, 63% и 65% всех документов, принятых Советом глав государств, Советом глав правительств и Экономическим советом Содружества Независимых Государств, были посвящены экономической тематике. Авторами таких документов являются либо сами государства (что, по словам А. К. Кушниренко, бывает нечасто, но тем особенно ценна эта инициатива), либо Межпарламентская Ассамблея.

Как сообщил докладчик, нормативные правовые документы СНГ в сфере экономического сотрудничества делятся на две категории: базовые, программные, среднесрочные документы и документы отраслевой направленности.

А. К. Кушниренко отметил, что для первой категории основную роль играет близость 2020 г. — даты подведения итогов и начала разработки базовых, программных документов на следующий среднесрочный период, и привел семь важных актов такого типа.

В 2007 г. была принята Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств, и, несмотря на то, что с этого момента прошло уже 12 лет, анализ ее содержания показал, что она, во многом не теряя актуальности сегодня, вполне может быть действующим документом и в перспективе. Вместе с тем, как прокомментировал докладчик, в документ необходимо внести определенные изменения, дополнения и уточнения: близится к завершению начатая в 2018 г. актуализация Концепции, затрагивающая в том числе и четвертый, экономический, раздел. Кропотливая работа над текстом ведется вносящими свои замечания и предложения 10 государствами — участниками СНГ, что, по мнению А. К. Кушниренко, позволяет смотреть на будущее документа, актуализирующего Концепцию дальнейшего развития Содружества Независимых Государств, с достаточным оптимизмом. По информации выступающего, очередное заседание рабочей группы по подготовке проекта состоится 23–24 апреля в формате видеоконференции.

Осенью 2018 г., по результатам анализа документа, была начата работа над утвержденной в 2008 г. и завершающей действие в 2020 г. Стратегией экономического развития Содружества Независимых Государств, которая осуществляется при участии Межпарламентской Ассамблеи на всех ее этапах и с учетом полученных замечаний. В ней, как сообщил начальник отдела стратегии экономического развития департамента экономического сотрудничества Исполнительного комитета СНГ, задействован широкий круг лиц, и это представители не только собственно государств, но и сферы науки



и бизнеса, отраслевых советов и многие другие. А. К. Кушниренко отметил, что сейчас идет этап активной работы над текстом новой Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года, и при этом учитываются как недостатки, так и достоинства предшествующей Стратегии. По информации докладчика, на предстоящем в апреле заседании рабочей группы по подготовке проекта будут обсуждаться его первые четыре раздела, уже получившие одобрение на рабочем уровне, а также, с учетом полученных замечаний и предложений всех сторон этого процесса, основные направления экономического сотрудничества. Вынесение на рассмотрение высших органов СНГ самой Стратегии и плана мер по ее реализации на первые пять лет предполагается осуществить весной 2020 г.

Другим важным документом является Стратегия обеспечения информационной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств, над которым также велась совместная работа и который, как сообщил А. К. Кушниренко, проходит сейчас формальную стадию. Его появление обусловлено значительными изменениями, происходящими в экономике, возникновением совершенно новых направлений ее развития и новых направлений сотрудничества, и инициатором его создания выступила Межпарламентская Ассамблея. Докладчик выразил уверенность в том, что 15 марта 2019 г. Стратегия обеспечения информационной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств будет одобрена Экономическим советом СНГ, а 31 мая — вынесена на рассмотрение Совета глав правительств и затем Совета глав государств.

Значимым направлением сотрудничества, развитие которого находится только на начальной стадии, в связи с чем необходима разработка нормативных документов различных видов (законодательных и подзаконных актов), является цифровизация и цифровая экономика. Координационный совет государств — участников СНГ по информатизации при Региональном содружестве в области связи подготовил проект документа, устанавливающего концепцию и основные направления сотрудничества в этой сфере, который, по сообщению докладчика, отправлен сейчас в государства для согласования. При этом, как отметил А. К. Кушниренко со ссылкой на слова Д. А. Медведева, сложность, в первую очередь, состоит в отсутствии единого понятийного аппарата, формирование которого необходимо и представляется важной задачей. Начальник отдела стратегии экономического развития пояснил, что во всех странах Содружества в области цифровизации и цифровой экономики уже приняты те или иные программы, концепции, которые во многом используют одни и те же термины, но совершенно по-разному их определяют. В связи с этим работа над упомянутой концепцией и сотрудничество в этой сфере должны осуществляться, по словам докладчика, по пути если не унификации терминов, то по крайней мере стремления к их общему пониманию, разработки общей базы взаимодействия, иначе возможно существенное расхождение.

Также, как сообщил А. К. Кушниренко, ввиду завершения в 2020 г. действия Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств — участников СНГ готовится новая программа на период до 2030 г. с учетом проблем и достижений в этой сфере: создана ее инфраструктура, организационная структура, подготовлены и приняты нормативные документы в области обмена правами на объекты интеллектуальной собственности и т. д. Докладчик подчеркнул необходимость проведения с МПА СНГ совместной работы с целью воплощения в реальность достижений взаимного сотрудничества в этой сфере и их коммерциализации на благо стран Содружества.

А. К. Кушниренко сообщил о достижении большого взаимного успеха в области совместного использования и исследования космического пространства. Общими усилиями, по инициативе Межпарламентской Ассамблеи, осенью 2018 г. была принята Конвенция Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях, в развитие которой было подписано соглашение. Также, по словам докладчика, уже сейчас, как, в частности, отметил и М. И. Кротов, необходимо имплементировать в национальном законодательстве положения этих документов и реализовывать их на практике.

Важной сферой, которая, несмотря на свое огромное экономическое значение, несколько выпадала за рамки взаимного сотрудничества, А. К. Кушниренко назвал государственные закупки — крупный рынок, объем которого только в России исчисляется десятками триллионов рублей ежегодно. Выступающий подчеркнул значимость и деликатность вопроса о степени

открытости этого рынка во всех государствах СНГ, а также то, что он представляет интерес: с одной стороны, это очень мощный стимул для поощрения национальных производителей, но с другой — существует проблема монополизации рынка, завышения стоимости и множество других. Первый шаг, по информации докладчика, был сделан государствами — участниками СНГ в 2016 г.: был подписан протокол о правилах и процедурах проведения государственных закупок, торгов и т. д. А. К. Кушниренко отметил современность этих правил, являющихся, по его словам, лучшими международными регуляторными практиками, и выразил сожаление по поводу того, что круг подписантов протокола невелик и включает всего пять стран. В связи с этим, как отметил докладчик, предстоит расширить этот круг и договориться о том, как на основе принятых правил государства будут если не открывать, то, по выражению А. К. Кушниренко, хотя бы приоткрывать доступ на рынок.

Обратившись к сфере документов отраслевой направленности, начальник отдела стратегии экономического развития департамента экономического сотрудничества Исполнительного комитета СНГ констатировал, что для нее также актуальна подготовка к следующему среднесрочному периоду и характерно появление новых вопросов. Докладчик сообщил, что большая часть осуществляемой в этой области деятельности связана с конкретизацией рамочных соглашений, подписанных в ходе реализации базовых документов. В отраслевой сфере проводится значительный объем работы, особенно это касается энергетики.

За последние годы, как отметил А. К. Кушниренко, были подготовлены многочисленные документы по развитию альтернативной энергетики и по сотрудничеству в этой области, а также по развитию энергомашиностроения, договоренность о котором нацелена на импортозамещение и снижение негативного воздействия явных или неявных санкций, действующих время от времени в отношении стран Содружества. Также докладчик отметил развитие атомной энергетики и прежде всего ее экологическую компоненту, заключающуюся в рекультивации всех тех территорий, которые подверглись воздействию уранодобывающих и других производств, и переработке и захоронении отходов.

А. К. Кушниренко добавил, что сделан первый шаг в отношении еще одного значимого аспекта — отходов электронной и электротехнической промышленности: подписано соглашение о сотрудничестве, о создании региональной системы по обращению с такими отходами; есть план, в соответствии с которым осуществляется мониторинг и отслеживается его выполнение и реализация соглашения. Тем не менее дальнейшее развитие и конкретизация совместного сотрудничества в этой сфере представляются важными и необходимыми.

Дополняя сказанное, докладчик обозначил такие, по его словам, непростые, трудно решаемые проблемы, как синхронизация, гармонизация, сближение норм технического регулирования, имея в виду не только стан-



дартизацию, сертификацию, оценку соответствия и аккредитацию, но и ветеринарные и фитосанитарные требования. В 1990-х гг., как сообщил А. К. Кушниренко, в рамках СНГ были подписаны соглашения о гармонизации требований и формировании единой технической регулятивной основы, однако после этого в национальном законодательстве возникло большое количество новелл, что привело к существенным расхождениям в ветеринарной, санитарной, фитосанитарной, технической сфере. Кроме того, по замечанию начальника отдела стратегии экономического развития департамента экономического сотрудничества Исполнительного комитета СНГ, появился целый пакет законодательства стран ЕАЭС, который стал шагом вперед.

В итоге, как проинформировал выступающий, сегодня на пространстве Содружества действуют три серии документов: устаревшие в 2019 г. соглашения СНГ 1990-х гг.; национальное законодательство; законодательство стран ЕАЭС — это создает сложности для производителя, и решение этой задачи требует совместных усилий.

А. К. Кушниренко обратил внимание слушателей на то, что на заседании неоднократно звучало слово «гармонизация», и отметил его безусловную важность и необходимость, поскольку именно гармонизация элементов законодательства, в частности таможенных процедур, фитосанитарных требований, — есть базовый принцип, на основе которого можно если не ликвидировать, то снизить барьеры во взаимной торговле. Однако, по словам докладчика, время от времени возникает ситуация, когда эксперты заявляют, что тот или иной элемент их законодательства является предметом национального суверенитета и гармонизировать ничего не нужно.

В заключение А. К. Кушниренко подчеркнул важность и необходимость определенной сбалансированной гармонизации, поскольку в конечном счете ключевую роль в реализации очень многих инициатив играют законодатели, Межпарламентская Ассамблея и проводимая разъяснительная работа и поскольку без гармонизации невозможно устранить барьеры во взаимной торговле товарами и услугами, а также выразил надежду на помощь МПА СНГ.

Заведующий кафедрой общеэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета **Д. Ю. Миропольский** выступил с докладом на тему «Проблема экономического развития СНГ: взгляд со стороны политической экономии» и представил модель независимой национальной экономики, в которой присутствуют два сектора — прибыльный и убыточный: в первом затраты ниже, чем результаты, а во втором — выше.

Д. Ю. Миропольский сделал оговорку о невозможности такой модели с точки зрения западной экономической науки, согласно которой все сектора экономики должны приносить прибыль и устойчивого и существенного убыточного секторов быть не может. Если с этих позиций и признаются какие-то убыточные сегменты, то, по словам докладчика, — так, «с черного хода» и как некоторое недоразумение. Однако в рамках евразийской политической экономии, которая, как сообщил выступающий, разрабатывается на кафедре общеэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов СПбГЭУ, не только признается этот сектор, но и считается, что без его существования и развития невозможно нормальное функционирование хозяйственной системы.

В убыточный сектор, по информации Д. Ю. Миропольского, входят, во-первых, основные формы социальной поддержки и, во-вторых, сфера исследований и разработок, на базе которых создаются инновации, — т. е. вся инновационная сфера в широком смысле.

Докладчик представил два основных варианта функционирования такой национальной экономики. Согласно одному, убыточный сектор меньше прибыльного, следовательно, на содержание первого требуется крайне малая часть ресурсов второго и оно осуществляется без ущерба для бизнеса. В таких условиях, как отметил Д. Ю. Миропольский, рынок возможен, и это модель рыночной экономики. Согласно другому варианту, убыточный сектор намного больше прибыльного и для его содержания необходимо, по выражению заведующего кафедрой общеэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов СПбГЭУ, забрать у бизнесменов все, не оставив им прибыли, в результате чего они либо «уходят в тень», либо прекращают дело, либо переводят капитал за границу. Рыночная экономика в сложившейся ситуации невозможна, и единственной моделью оказывается плановая экономика, т. е. перераспределение ресурсов по плану из прибыльного сектора в убыточный.



Развивая мысль, докладчик обратился к Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года, которая, по словам Д. Ю. Миропольского, построена на базе идей западной экономической науки. С одной стороны, в ней нет ни принципов убыточного сектора, ни перераспределения ресурсов, ни принципа плановой экономики. Но, с другой стороны, этот документ призван решать вполне конкретные эмпирические проблемы, возникающие в СНГ. Таким образом, заключил докладчик, Стратегия представляет собой довольно эклектическую смесь взаимоисключающих положений, никак не связанных между собой теоретически.

В подтверждение этого тезиса Д. Ю. Миропольский привел в качестве примера второй этап реализации Стратегии, направленный на образование межгосударственного инновационного пространства, экспорт высоких технологий, и подчеркнул, что при этом в документе говорится о создании условий для формирования и развития рыночных отношений, развития частного сектора, укрепления прав частной собственности. По словам заведующего кафедрой общеэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов СПбГЭУ, в условиях СНГ два этих принципа — создание единого инновационного пространства и укрепление частной собственности и рынка — абсолютно никак не совмещены между собой и исключают друг друга, поскольку резко возрастает затратный сектор и механизм рынка начинает ломаться.

Д. Ю. Миропольский обозначил два пути эволюции смешанной экономики — уклон в сторону усиления либо плана, либо рынка — и выделил основ-

ные факторы, влияющие на развитие экономики в том или ином направлении. Первый фактор — фактор затрат. Высокие (более высокие, чем при рыночной экономике) затраты при условии значимости всех субъектов экономики свидетельствуют о движении в сторону усиления плана. Второй фактор — фактор производительности: низкая (более низкая, чем при рыночной экономике) производительность влечет за собой увеличение убыточного сектора и сдвиг в сторону плановой экономики. И, наконец, факторы поддержки и развития: социальная поддержка населения и инновационное развитие приводят к увеличению убыточного сектора и тем самым к вынужденному усилению механизмов плана.

Что касается фактора затрат, то, по словам докладчика, согласно Стратегии экономического развития в СНГ действует фактор расстояний, а также факторы высокой энергоемкости и материалоемкости производства — все они работают на увеличение затрат. Следовательно, как констатировал Д. Ю. Миропольский, в СНГ затраты выше, чем в европейских странах и в целом на Западе. Для сравнения: энергоемкость ВВП в России выше, чем в США и Германии, — значит, выше и уровень затрат; более высокие показатели энергоемкости наблюдаются в Туркменистане, Украине, Узбекистане; показатель в Казахстане примерно такой же, как в России.

По данным заведующего кафедрой общэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов СПбГЭУ, показатель производительности (ВВП на час рабочего времени) в России в 23 раза ниже, чем в Германии и США, что примерно соответствует уровню ЮАР и Мексики. Сходная ситуация отмечается и в других государствах СНГ: ВВП на душу населения в России составляет около 10 900 долл. США, Беларуси — 18 000 долл. США, Казахстане — 8700 долл. США, Украине — 2600 долл. США, Таджикистане — 801 долл. США. Таким образом, как заключил докладчик, с учетом более низкой производительности подходящим вариантом для СНГ является сдвиг в сторону плановой экономики.

Говоря о факторах поддержки и развития, Д. Ю. Миропольский проинформировал, что показатель расходов социального характера в процентах ВВП в России ниже, чем в США, Австрии, Германии и Швейцарии, и что для выхода на приемлемый уровень социальной поддержки необходимо резкое увеличение включающего ее убыточного сектора. Докладчик подчеркнул, что другие государства СНГ находятся в сходном положении и сообщил о принятии 12 национальных проектов, минимум три из которых относятся к сфере социальной поддержки (образование, здравоохранение, жилье, городская среда). Обратившись к сфере развития, выступающий сообщил, что в России затраты на НИОКР ниже, чем в Германии, США и Китае, и отметил необходимость резкого увеличения соответствующего сектора экономики (что приведет к усилению плановых механизмов в экономике), чтобы войти в пятерку стран-лидеров по инновационному развитию. Показатель затрат на НИОКР в Украине и Беларуси составляет 0,5% ВВП,

а в Узбекистане — 0,2% ВВП, что указывает на близость положений других стран Содружества и России.

Д. Ю. Миропольский резюмировал, что действие названных факторов обуславливает необходимость усиления плана для сохранения и развития существующей экономики как внутри отдельных государств СНГ, так и в масштабах Содружества, что, как следствие, определяет потребность в механизме координации планов и едином плане развития СНГ. По словам докладчика, чтобы стать инновационным регионом, необходимо освоить пятый технологический уклад и перейти к шестому, а это, согласно исследованиям, требует таких затрат и таких перераспределительных процессов в экономике, что обойтись без усиления плановых механизмов невозможно. Как заключил заведующий кафедрой общеэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов СПбГЭУ, для инновационного развития сегодня нужны огромные средства, объединенные в масштабах всего СНГ. Выступающий сообщил, что, согласно исследованиям, в настоящее время эффективному региональному объединению для развития требуется рынок объемом примерно 250–300 млн потребителей. В СНГ этот показатель составляет 280 млн, что, по мнению докладчика, подтверждает важность совместных усилий стран, поскольку самостоятельное достижение результата, соответствующего указанному диапазону, невозможно.

Однако, как подчеркнул Д. Ю. Миропольский, для реализации этой задачи существует одно препятствие — так называемый синдром СССР, сущность которого заключается в отрицательной реакции на усиление плана внутри конкретного государства СНГ с апелляцией к опыту Советского Союза, отражающего неэффективность такого подхода, и который характерен для всех стран Содружества за исключением Беларуси, где он, по мнению докладчика, слабее развит. В отношении вопроса о межнациональной координации планов и едином плане развития СНГ этот синдром проявляется в убежденности в последующем подчинении других государств России, утрате их суверенитета. Обратная реакция представлена в России, где полагают, что помощь другим странам является необоснованной.

Действие «синдрома СССР» приводит к тому, что страны Содружества, включая Россию, выбирают в качестве магистрального пути усиление рынка, в результате чего происходит сокращение того небольшого сектора, в котором концентрируются социальная поддержка и развитие. Поскольку в условиях рынка не должно быть убыточных субъектов, их становится меньше. Чем радикальнее рынок, тем меньше убыточность и тем ниже уровень социальной поддержки и инновационного развития.

Преодолеть ситуацию, при которой «синдром СССР» препятствует необходимому усилению плана в Содружестве, возможно, по мысли Д. Ю. Миропольского, во-первых, посредством создания научной концепции развития СНГ, которая определяла бы оптимальное соотношение плана и рынка в условиях Содружества, с опорой на идею евразийской политической экономики,



разрабатываемую на кафедре общеэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов СПбГЭУ под руководством И. А. Максимцева. В этой концепции необходимо, как отметил докладчик, показать то сочетание плана и рынка, которое обеспечивало бы, с одной стороны, движение к необходимому уровню социальной поддержки и инновационного развития, с другой — одновременное и постепенное снижение затрат и рост производительности. Важным условием при этом является то, что соотношение плана и рынка не должно подавлять суверенитет государств СНГ.

Во-вторых — разработка на базе такой концепции учебных курсов, что позволит, по словам Д. Ю. Миропольского, подготовить новое поколение элиты в государствах СНГ и распространить идеи евразийской политической экономики среди населения, тем самым способствуя преодолению «синдрома СССР», которое, как и эффективное развитие СНГ, невозможно в условиях господства на рынке идей западной экономической науки.

В заключение заведующий кафедрой общеэкономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов СПбГЭУ отметил, что модельные законы, которые призвана разрабатывать МПА СНГ, должны исходить из концепции оптимального сочетания плана и рынка на территории СНГ.

Подводя итоги заседания, **И. А. Максимцев** обратился к его участникам с просьбой представить предложения по корректировке Перспективного

плана модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2016–2020 годы. Председатель Экспертного совета по экономике при МПА СНГ выразил благодарность присутствующим за заинтересованность, глубокие и содержательные доклады и участие в обсуждении и, отметив, что многие темы не были затронуты (например, агробизнес, промышленность, совместные технологические платформы и др.), предложил на следующей встрече более детально рассмотреть вопросы экономической безопасности.

**ЗАСЕДАНИЕ
ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ЗДРАВООХРАНЕНИЮ
ПРИ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
(Санкт-Петербург, 27 марта 2019 года)**

Председательствующие :

- Ю. А. Щербук** председатель Экспертного совета
по здравоохранению при Межпарламентской
Ассамблее государств – участников Содружества
Независимых Государств, академик РАН;
- Д. А. Кобицкий** врид Генерального секретаря – руководителя
Секретариата Совета МПА СНГ

Открывая заседание, **Ю. А. Щербук** приветствовал собравшихся и сообщил, что в данном мероприятии участвуют парламентарии, представители профильных министерств и ведомств, академического сообщества Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, а также Европейского регионального офиса Всемирной организации здравоохранения.

Как отметил председатель Экспертного совета, по прогнозам Всемирной организации здравоохранения, через несколько лет медицинский туризм станет одной из главных отраслей в мировой экономике. В связи с этим актуальность рассматриваемой на заседании темы неимоверно возрастает.

Обращаясь к участникам мероприятия с приветственным словом, **Д. А. Кобицкий** подчеркнул, что на протяжении всей своей истории МПА СНГ уделяла особое внимание законодательному обеспечению охраны здоровья человека – одной из функций социального государства, каковым являются все государства – участники Межпарламентской Ассамблеи. Экспертный совет по здравоохранению оказывает активное содействие МПА СНГ в вопросах совершенствования модельной нормативно-правовой базы в сфере развития общественного здравоохранения, материнства и детства, в том числе по линии Постоянной комиссии по социальной политике и правам человека.

Д. А. Кобицкий напомнил, что центральной темой настоящего заседания является развитие медицинского туризма в государствах – участниках СНГ, и отметил ее значимость для развития гуманитарной сферы в Содружестве. Накопленный опыт здравоохранения должен в полной мере использоваться гражданами всех государств СНГ. Обмен успешными наработками и при-



менение лучших мировых практик медицинского туризма смогут стать базой увеличения экспорта медицинских услуг и в другие государства мира.

По мнению врид Генерального секретаря Совета МПА СНГ, развитие современных медицинских информационных технологий в контексте медицинского туризма также является одной из перспективных отраслей общественного здравоохранения.

Д. А. Кобицкий отметил, что обсуждение вопроса развития медицинского туризма в Содружестве Независимых Государств может послужить основой для подготовки Экспертным советом по здравоохранению при МПА СНГ рекомендаций, которые, в свою очередь, позволят учесть этот опыт в законодательстве стран Содружества.

В начале своего выступления **И. А. Максимцев**, председатель Экспертного совета по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств, ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук, профессор, констатировал, что Экспертный совет по здравоохранению стал авторитетной, успешно работающей структурой, и сообщил собравшимся, что в ноябре 2018 г. был образован Экспертный совет по экономике при МПА СНГ, который в начале весны 2019 г. уже провел свою первую встречу.

И. А. Максимцев напомнил участникам заседания о том, что срок реализации Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года заканчивается, в связи с чем в настоящее

время идет подготовка нового документа — на период до 2030 года. Председатель Экспертного совета по экономике выразил надежду на то, что разрабатываемая экономическая стратегия позволит убрать многие болевые точки, те барьеры, которые накопились за эти годы, и в условиях существующих глобальных вызовов достаточно быстро начать движение вперед.

И. А. Максимцев подчеркнул, что вопросы здравоохранения в республиках СНГ, туризма, связанного с посещением ведущих клиник в этих государствах, их экономического развития крайне важны и являются заботой каждой страны Содружества.

О развитии медицинского туризма в государствах — участниках СНГ

Ю. А. Щербук, выступая с докладом «Современное состояние и перспективы развития медицинского туризма», среди ключевых стратегических проблем систем здравоохранения, влияющих на развитие медицинского туризма, во-первых, назвал глобализацию и информатизацию международных рынков туристических и медицинских услуг, существенно трансформирующие их структуру и механизмы функционирования. Во-вторых, он отметил преобладание административно-управленческих методов борьбы с заболеваниями, фрагментирующих медицинскую помощь и дающих кратковременные результаты. В-третьих — прогрессирующий узконаправленный рост объемов дорогостоящей специализированной медицинской помощи, которую часто называют высокотехнологичной и с которой с огромным трудом справляются бюджеты государств с самой высокоразвитой системой здравоохранения. В-четвертых — нарастающая коммерциализация здравоохранения, обусловленная реализацией принципов невмешательства или неограниченной свободы в области управления и медицинского менеджмента.

Докладчик сообщил, что в настоящее время точная и достоверная статистика по рынку медицинского туризма отсутствует. По мнению экспертов, объем мирового рынка медицинского туризма в 2016 г. превысил 439 млрд руб., прогнозируемый ежегодный рост — 25%, и к 2025 г. планируется достичь показателя в 3 трлн долл. Через 10 лет, по прогнозам экспертов Всемирной организации здравоохранения, в медицинский туризм будет вовлечено до 4% населения мира, более 300 млн человек.

По расчетам экспертов Международной ассоциации медицинского туризма, стоимость одного медицинского тура составляет от 7,5 до 16 тыс. долл. Средний возраст лиц, занимающихся медицинским туризмом, — 50 лет, а удовлетворенность — 85%. Эксперты в сфере медицинского туризма разработали и обосновали «правило 6 тыс. долларов»: если стоимость диагностики и лечения превышает эту сумму, пациенты выбирают лечение за рубежом. Поэтому, например, в Израиле предлагают услуги, стоимостью

в 7 тыс. долл., что очень удобно для иностранных пациентов, в том числе из стран Содружества.

Глобальный индекс медицинского туризма, введенный Международной ассоциацией медицинского туризма и Международным научно-исследовательским центром здравоохранения, включает три позиции: экологию страны посещения, состояние индустрии медицинского туризма и уровень медицинского оснащения и обслуживания, каждая из них определяется по 34 критериям. Российская Федерация заняла 34-е место из 41 страны. По привлекательности медицинского и оздоровительного туризма государство занимает пятое место в мире, но по реализации своего потенциала — только 59-е.

Ю. А. Щербук обратил внимание собравшихся на рейтинг 10 лучших стран для медицинского туризма, среди которых безусловными лидерами являются Канада, Великобритания и Израиль. В то же время на пятом месте расположилась Индия, не входящая ни в один из международных рейтингов агентства Bloomberg по эффективности систем здравоохранения. Кроме того, в десятке лучших — Колумбия, занимающая в рейтинге агентства Bloomberg 47-е место. Индивидуальный фактор выдающихся специалистов-медиков из Индии позволил стране стать одним из лидеров трансплантологии, а колумбийцы попали в рейтинг потому, что являются одними из лучших в пластической хирургии.

По словам докладчика, высококвалифицированные специалисты лучших клиник Санкт-Петербурга оказывают медицинскую помощь пациентам из Российской Федерации и из других государств, предлагая программы «чек-ап» (включая стандартную, базисную и углубленную), стоимость которых вдвое ниже стоимости аналогичных программ в Европе и Азии; услуги по классическому эндопротезированию в три — пять раз дешевле; такой распространенный вид оказания помощи, как артроскопическая менискэктомия, до 45 раз дешевле. Стоимость классического стандарта интервенционной кардиологии — коронарная ангиография — в 17 раз ниже в Санкт-Петербурге, чем в странах Европы и азиатских государствах. Радиохирургия, в которой человеческий фактор сведен к минимуму, в Российской Федерации имеет стоимость шестикратно более низкую, чем в странах Европы и Азии.

В связи с этим необходимо уделить особое внимание следующим вопросам: по каким правилам работает этот финансово емкий рынок; почему столь существенно различаются цены, и как их регулировать; как соблюдается критерий «цена — качество».

Во внутренний и международный медицинский туризм в Российской Федерации вовлечено 9 млн человек, до 6% населения занимаются внутренним медицинским туризмом, причем в 90% случаях это связано с онкологией и кардиологией. Во всей Российской Федерации за год расходуется 250 млн руб., однако россияне, более 80 тыс. человек, в 2017 г. вывезли за рубеж 1,5 трлн руб. — почти 23 млрд долл.

Международный въездной туризм имеет растущую динамику: с 2016 г. в Россию приехали 66 400 иностранных пациентов, из них 75% — за амбулаторной помощью, консультациями, диагностикой. В 2016 г. — 110 тыс. человек, а в 2018 г. — уже более 300 тыс. Ю. А. Щербук обратил внимание собравшихся на то, что в Российской Федерации 100 249 медицинских учреждений. По официальной статистике, 300 тыс. пациентов приехали и посетили 32 385 государственных учреждений здравоохранения. При этом статистика по частным клиникам, которых в России почти 68 тыс., отсутствует. По мнению экспертов, объем рынка медицинского туризма в России составляет от 32,5 до 60 млрд долл., т. е. до 4 трлн руб. Это серьезные масштабы, которые требуют внимания на государственном уровне.

Более 70% иностранных пациентов приезжают в Россию из стран СНГ, из Прибалтики и Северной Европы (Финляндия, Дания и Швеция) — 13%, из Центральной Европы, Юго-Западной Азии и Китая — 10%.

Ключевыми направлениями международного въездного медицинского туризма являются: в государственных учреждениях — стоматология (42–44%), гинекология и урология (суммарно — 25%), офтальмология, нейрохирургия, кардиохирургия, онкология, травматология и ортопедия — в равной степени; в частных учреждениях — экстракорпоральное или донорское оплодотворение, суррогатное материнство, гинекология и пластическая хирургия.

По словам докладчика, российская нормативно-правовая база в репродуктивной сфере значительно либеральнее, чем законодательство таких стран, как Израиль, Италия, Германия, поэтому из них в Россию приезжают за экстракорпоральным оплодотворением. Испанцы — лидеры по так называемой репродуктивной курортологии, этот термин звучит не очень привычно, но уже имеет право на существование.

Ю. А. Щербук назвал факторы, способствующие развитию международного въездного медицинского туризма:

- оптимальная стоимость и высокое качество предоставляемых медицинских услуг;
- недоступность медицинских процедур по месту жительства и возможность их срочного проведения за рубежом по въездной медицинской визе;
- выгодные географические и климатические условия, позволяющие сочетать медицинский туризм с ознакомлением с местным культурно-историческим наследием;
- территориальная близость к растущим рынкам сопредельных государств;
- рост государственного внимания к сфере здравоохранения и медицинского туризма с развитием сектора импортозамещающих сегментов медицинских услуг;
- девальвация национальной валюты, способствующая доступности отечественных медицинских и туристических услуг по сравнению с удорожанием лечения за рубежом;



— рост числа лиц с позитивным потребительским поведением в отношении собственного здоровья, готовых платить за медицинские услуги, в том числе в сфере медицинского туризма.

Далее докладчик перечислил факторы, препятствующие развитию международного въездного медицинского туризма в Российской Федерации:

- недостаточный уровень финансирования сферы здравоохранения;
- низкий уровень развития международного медицинского страхования;
- отсутствие адекватной системы государственного образования, сертификации, аккредитации, правового сопровождения и достоверной статистики в сфере медицинского туризма;

- низкий уровень маркетинга в сфере медицинского туризма Российской Федерации, представленного за рубежом, и недостаточная информированность иностранных пациентов о возможностях российской медицины;

- незначительная информированность пациентов о системе получения въездной визы. Как отметил Ю. А. Щербук, на недавнем совещании, прошедшем в Государственной Думе, представитель Министерства здравоохранения Российской Федерации сообщил, что за год российские клиники посетили 300 тыс. иностранных пациентов, в то же время выступавший на этом заседании представитель Министерства иностранных дел озвучил совершенно иную цифру — 2015 пересечений границы по медицинским визам, что составляет 0,67% от общего числа, т. е. 298 тыс. пациентов пересекали границу по туристическим визам с целью медицинского туризма;

- низкий уровень развития туристической инфраструктуры и сервиса, и в первую очередь недостаточное количество недорогих комфортных

гостиниц и ассистанс-компаний, представляющих персонализированные консьерж-услуги в сфере медицинского туризма;

— недостаточный уровень использования государственно-частного партнерства в сфере туризма;

— минимальное число клиник, имеющих официальный международный сертификат менеджмента качества и аккредитацию по международным стандартам в сфере медицинского туризма;

— концентрация высокорейтинговых медучреждений в Москве и Санкт-Петербурге (в этих мегаполисах лечатся 90% иностранных пациентов);

— недостаточное развитие маркетинговой стратегии продвижения санаторно-курортных зон как комплексных сервисных продуктов международного въездного медицинского туризма;

— недостаточный уровень профессионального медицинского перевода и языковых компетенций медработников (10–12% врачей владеют медицинским английским языком);

— недостаточность информационного сопровождения международного въездного медицинского туризма на английском и родном языке пациентов.

В завершение докладчик затронул вопрос о перспективах развития медицинского туризма. Было принято решение о реализации национальных проектов «Международная кооперация и экспорт» и «Здравоохранение» с разделом «Развитие экспорта медицинских услуг» и поставлена задача — 500 тыс. иностранных пациентов в год, с доходом не менее 13 млрд руб. Ключевой целью, уже обозначенной в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития России на период до 2024 года», Ю. А. Шербук назвал увеличение экспорта медицинских услуг с 250 млн долл. в 2017 г. до 1 млрд в год в 2024 г.

Директор Центра развития экспертизы и инноваций, основатель системы обязательного медицинского страхования в Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации **В. В. Гришин** выступил с докладом «Здравоохранение стран — участниц СНГ: организационно-экономические особенности и тенденции, стратегические и тактические задачи дальнейшего развития».

В начале выступления докладчик рассказал о своем опыте работы в государственных органах власти сначала Советского Союза, затем Российской Федерации: в Министерстве здравоохранения СССР, в Верховном Совете Советского Союза, где он занимался вопросами государственного бюджета в области здравоохранения, медицинской науки, санэпиднадзора и медицинского страхования, в Министерстве финансов и Счетной палате Российской Федерации, где вместе с коллегами курировал социальную сферу в целях создания системы ОМС. При этом происходило постоянное взаимодействие сначала с союзными республиками, затем — с государствами СНГ.

В продолжение выступления В. В. Гришин процитировал некоторые положения документа «Основные направления развития охраны здоровья на-

селения и перестройки здравоохранения СССР в XII пятилетке и на период до 2000 года», разработанного с участием представителей всех республик Советского Союза и принятого постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР в ноябре 1987 г. Этот документ предусматривал, в частности, детальный анализ работы каждого медицинского учреждения страны. В 1987–1988 гг. также был принят ряд постановлений, которые касались развития платного сектора во всем народном хозяйстве, в том числе в здравоохранении. Затем последовало решение по развитию кооперации, которая в итоге просто эксплуатировала материально-техническую базу и кадровый потенциал медицинских учреждений. И эта ситуация была характерна для всех бывших союзных республик.

Таким образом, к началу 1990-х гг., перед вступлением в силу закона о медицинском страховании, уже был сформирован рынок платных услуг на базе государственных учреждений.

По словам докладчика, социалистическая система здравоохранения была построена на жесткой общей налоговой системе, уровень сбора налогов, по разным данным, достигал 98–99%. Были единые правила по подготовке и распределению кадров, по их количественному учету, единые нормативы по материально-техническому обеспечению. Здравоохранение финансировалось за счет общих денежных потоков, перераспределяемых между республиками Советского Союза. Пациент в этом процессе не участвовал, медицинские учреждения содержались государством.

После распада СССР в странах Содружества начался поиск новых подходов к развитию медицины, и все бывшие союзные республики попробовали в той или иной форме обязательное медицинское страхование, основывающееся на принципе экономической солидарности, т. е. при социальном страховании платят все граждане. Как отметил В. В. Гришин, государства СНГ не стали развивать у себя медицинские страховые компании, которые явились бы посредником между фондом ОМС и гражданами, что осложнило бы контроль над финансовыми потоками.

Кроме того, после обретения независимости все бывшие республики решили провести приватизацию медицинских учреждений. В социалистической системе здравоохранения рассчитывалась мощность каждого медучреждения с учетом численности населения, но после приватизации это стало невозможным.

Таким образом, появление частного сектора, сложности с учетом населения и сбором налогов и взносов, изменение экономики привели к проблеме наполнения фондов медицинского страхования.

С конца 1980-х гг., как сообщил В. В. Гришин, появилась тенденция к платности предоставляемых медицинских услуг. К 1990 г. этот уровень достигал 3% от общего объема финансирования по платным медуслугам, и 8% тратило население на приобретение лекарственных препаратов. По данным ВОЗ, в настоящее время этот уровень составляет 37%, а если учитывать



добровольное медицинское страхование и затраты на медикаменты, то 40–45%. Платность в государственных и муниципальных учреждениях приводит к конфликту интересов, оттоку персонала и снижению качества услуг. В этих условиях государство должно развивать материально-техническую базу, на которой будут получать доходы частные предприятия.

По словам докладчика, в Российской Федерации добровольное страхование сначала осуществлялось за счет прибыли, а затем стало также относиться к фонду оплаты труда, поэтому появилась двойная нагрузка на него, связанная и с добровольным, и с обязательным медицинским страхованием. Именно этой проблемы многие страны стараются избежать. Снижение размера взносов было сделано для того, чтобы охватить большее количество плательщиков, но это привело только к развитию рынка платных услуг и добровольного медицинского страхования.

В. В. Гришин подчеркнул, что в настоящее время в некоторых случаях себестоимость предоставляемых услуг высока, поэтому существуют закредитованность медицинского сектора и плановая убыточность лечебно-профилактических учреждений. Здравоохранение за рубежом — это сфера производства, которая сильнее всего влияет на различные сектора экономики, в несколько раз больше, чем цифровая экономика и промышленность. В странах СНГ это всего лишь социальные затраты.

Докладчик назвал еще один принцип работы системы здравоохранения, применяемый в некоторых странах (Сингапур, ЮАР, США), — введение индивидуальных медицинских сберегательных счетов. Кроме того, во всех странах в этой сфере действуют масштабные государственные программы, а уровень ее финансирования достигает 6–8% от ВВП.

Основной тенденцией современного здравоохранения в странах Содружества В. В. Гришин назвал плохое или недостаточное изучение состояния здоровья граждан. Неизвестны объем рисков заболеваний и состояний, которые нужно диагностировать, количество требуемых ресурсов, размеры необходимых взносов в целом и платежей на неработающих граждан. В этой ситуации невозможно понять, какую экономическую модель следует принять.

В завершение докладчик выразил мнение, что туризм как важнейшая отрасль, приносящая денежные средства, может повлиять на доступность медицинской помощи коренному населению.

М. Дара, представитель Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения, исполняющий обязанности директора отдела инфекционных заболеваний, координатор объединенной программы «Туберкулез, ВИЧ/СПИД и гепатиты», в начале своего выступления на тему «Основной пакет услуг по ВИЧ для мигрантов, достижение консенсуса в Центральной Азии и за ее пределами» проинформировал участников заседания о том, что данный вопрос впервые был поднят на сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в 2006 г. Тогда в результате дискуссии министров здравоохранения на глобальном уровне была принята резолюция, одним из важных положений которой стало обеспечение межсекторального диалога. Докладчик предложил рассмотреть данный аспект в плоскости медицинского туризма.

Среди основополагающих причин развития этого вида туризма М. Дара назвал доступ к медицинским услугам: в частности, во многих странах — членах ВОЗ нет даже доступа к организациям, предлагающим лечение таких заболеваний, как гепатит. Вторая причина — стоимость данных услуг: в некоторых государствах хирургическое вмешательство стоит несравнимо больше, чем в других. Кроме того, многим пациентам приходится очень долго ждать, прежде чем они получают необходимую им медицинскую помощь.

По словам докладчика, в современном мире, где люди переезжают из одной страны в другую, необходимо обеспечить качественный контроль за распространением инфекций. Также не теряет своей актуальности вопрос о трансплантации и незаконной торговле человеческими органами.

М. Дара обратил внимание собравшихся на тот факт, что в европейском регионе, в котором располагаются 53 страны и проживает около 1 млрд человек, наблюдается самый высокий уровень новых случаев заболевания ВИЧ-инфекцией. В Южной Африке, где также продолжает увеличиваться количество ВИЧ-положительных людей, скорость роста числа таких пациентов гораздо ниже, чем в Европе. Для Европы характерны невысокие показатели заболеваемости туберкулезом, однако среди наркозависимых пациентов такой показатель достаточно высок. Из всех регионов скорость снижения частоты возникновения новых инфекционных заболеваний в Европе самая высокая благодаря механизму контроля за их распространением.

Докладчик сообщил, что в 2018 г. Генеральный директор ВОЗ собрал совещание министров здравоохранения 14 стран Восточной Европы и Центральной Азии для обсуждения стратегии дальнейших действий по этому вопросу. В результате встречи были разработаны соглашение всех стран-участниц и план действий, необходимых для решения проблемы ВИЧ-инфекции в регионе. Также был подготовлен сборник лучших практик данных государств.

Как отметил М. Дара, есть несколько аспектов, которые необходимо принимать во внимание при работе с мигрантами. Важно не забывать о социально-экономическом профиле этих людей и помнить о факторах риска. Вероятность их заражения какой-либо инфекцией при переезде из одной страны в другую очень высока. Например, в Швеции, по данным ВОЗ, показатели максимально высоки: 80% мигрантов имеют ВИЧ-положительный статус, поэтому по-прежнему обсуждается вопрос об их доступе к лечению ВИЧ-инфекции.

Для разработки дальнейшего плана развития работы с мигрантами Центрально-Азиатского региона за основу был взят подготовленный уже документ, консенсус, касающийся понимания ситуации с ВИЧ-инфекцией, туберкулезом и другими инфекциями в европейском регионе. Решение приступить к этой работе именно в Центральной Азии было принято по двум причинам: во-первых, там расположены в основном развивающиеся страны, во-вторых, кажется целесообразным начать с не самой большой группы стран, что позволит наладить более эффективный диалог и затем, опираясь на этот успешный опыт, распространять его на другие регионы, включая европейский.

По словам докладчика, деятельность по ВИЧ-контролю среди мигрантов в Центральной Азии включает в себя прежде всего финансирование, предоставление услуг, эпиднадзор и мониторинг пациентов-мигрантов. Эта работа должна проводиться в соответствии с международными нормами и рекомендациями.

М. Дара сообщил, что Министр здравоохранения Республики Казахстан открыто заявил о том, что их страна предлагает услуги здравоохранения мигрантам. По мнению докладчика, подобная позиция должна быть распространена во всех странах этого региона. Важно, чтобы предоставление услуг было ориентировано в первую очередь на заботу о людях. Они должны понимать, что у них есть возможность получить помощь, и не бояться насильственной депортации. Необходимо повышать уровень осведомленности пациентов-мигрантов, для того чтобы они знали не только, как предотвратить распространение инфекции, но и как сохранить собственное здоровье и здоровье окружающих.

В заключение М. Дара подчеркнул, что специалисты ВОЗ готовы поделиться своим опытом, знаниями, наилучшими практиками (как в области медицинского туризма, так и в области предотвращения распространения ВИЧ-ин-

фекции среди мигрантов), и проинформировал собравшихся о том, что в 2018 г. Всемирная организация здравоохранения и 14 специализированных учреждений ООН подписали документ с изложением общей позиции в отношении ликвидации туберкулеза, ВИЧ-инфекции и других заболеваний.

Г. А. Карпова, заведующая кафедрой экономики и управления в сфере услуг Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук, профессор, представила доклад «Развитие туристической сферы в Содружестве Независимых Государств и проблемы ее функционирования».

Необходимым условием дальнейшего устойчивого развития докладчик назвала увеличение объемов въездных потоков в государства СНГ при одновременном росте доходной части от туризма.

Как отметила Г. А. Карпова, в настоящее время в рейтинге мировых экспортных услуг туризм занимает третье место после топливной и химической промышленности, а по данным Всемирной туристской организации, международный туризм формирует порядка 7% мирового экспорта услуг в целом и почти треть мирового экспорта туристских услуг. Глобальный рост туризма в 2018 г. составил 5% с количеством 1,4 млрд туристских поездок, причем 50% всех путешествий совершалось в страны Европы, а самым быстро развивающимся регионом стала Азия — прирост 8% по сравнению с 2017 г., лучший показатель продемонстрировал Китай — 12%. Лидерами выездного туризма в 2018 г. стали США, Германия и Китай. В России с 2001 г. въездной туристский поток вырос на 123%; в 2018 г. — на 2%. Большую часть дохода приносят туристы из Америки и Китая, в целом их расходы в 2018 г. составили более 300 млрд руб.

Рейтинг самых популярных городов мира сейчас возглавляют Гонконг, Бангкок, Лондон и Сингапур. Москва, по данным Euromonitor International, занимает 48-е место, а Санкт-Петербург — 59-е.

Согласно статистике Пограничной службы ФСБ России за 2017 г., в Российскую Федерацию из стран постсоветского пространства было совершено 13 млн 83 тыс. поездок, и это на 10% больше, чем в 2016 г. Чаще всего приезжают из Абхазии и Казахстана.

Среди ключевых факторов, которые оказывают положительное влияние на рост туризма из стран СНГ, докладчик назвала интерес к определенным направлениям развития туризма, в том числе санаторно-курортному отдыху. Опрос ведущих туроператоров показывает, что туристы из России, выбирая санаторно-курортный отдых, приезжают в Белоруссию, как правило, на 10 ночей. В Азербайджане у россиян востребован экскурсионный, городской, гастрономический туризм, но также растет интерес к санаторно-курортному лечению, в первую очередь речь идет об уникальном курорте Нафалан. Армения — тоже популярное направление, прежде всего для экскурсионного туризма, но развиваются также горнолыжный и оздоровительный сегменты. Кыргызстан как туристское направление привлекателен



доступными оздоровительными и горнолыжными турами, однако инфраструктура недостаточно развита, что препятствует развитию туризма.

По словам Г. А. Карповой, среди достижений стран СНГ в сфере развития туризма можно отметить разработку в 2015 г. стандарта «Рекреационный туризм. Требования и рекомендации по управлению пляжами», а также утверждение в 2016 г. планов действий по реализации пилотного проекта «Горнолыжный кластер» в Кыргызской Республике. Министерством культуры и спорта Республики Казахстан и Государственным комитетом Республики Узбекистан по развитию туризма достигнута договоренность о создании совместного туристского продукта «Великий шелковый путь», который будет способствовать увеличению туристского потока между этими странами и привлечет внимание туристов и России, и всего мира. В ноябре 2015 г. стартовала четырехлетняя программа «Моя Армения: культурный туризм в Армении», направленная на расширение туризма с использованием нетрадиционных подходов в отношении исследовательской и научной деятельности, поддержки ремесел.

По мнению Г. А. Карповой, одной из проблем развития сферы рекреации и туризма в СНГ является отсутствие единого унифицированного подхода к формированию нормативно-правового пространства. Докладчик подчеркнула необходимость разработки модельного закона по медицинскому туризму для стран СНГ. Также актуален вопрос о несоответствии современным стандартам качества медицинского оборудования в санаторно-курортных учреждениях и его моральном устаревании.

К основным проблемам развития данной сферы Г. А. Карпова отнесла непропорциональный объем вложений, направляемых на продвижение пре-

доставляемых медицинских услуг на международном рынке. Кроме того, она отметила недостаточный уровень профессиональной компетенции обслуживающего персонала в санаторно-курортном комплексе и высказалась за создание единой системы повышения квалификации и подготовки соответствующих кадров. Еще одной проблемой является низкое качество экологического сопровождения ведения санаторно-курортной деятельности и медицинского туризма, прежде всего в контексте утилизации и переработки отходов, обеспечения отвода сточных вод, недостаточного использования ресурсосберегающих технологий.

По мнению докладчика, перспективными направлениями развития в сфере рекреации и туризма стран Содружества являются:

- совершенствование и унификация нормативно-правового обеспечения функционирования сферы туризма СНГ;
- проведение крупных совместных мероприятий международного уровня, которое позволило бы поднять медицинский и лечебно-оздоровительный туризм в странах Содружества на соответствующий международный уровень;
- совместное развитие экспорта туристических услуг и системы статистического учета и анализа туристских потоков;
- продвижение межрегиональных туристских проектов в приграничном пространстве стран СНГ;
- введение единых въездных электронных виз для граждан других государств.

Директор Высшей школы управления здравоохранением Института лидерства и управления здравоохранением Первого Московского государственного медицинского университета им. И. М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации, председатель правления Общества по организации здравоохранения и общественного здоровья, доктор медицинских наук, профессор **Р. А. Хальфин** представил доклад «Лучшие мировые практики развития медицинского туризма. Решения для стран СНГ».

Главными драйверами роста рынка такого вида туризма докладчик назвал низкую стоимость медицинских услуг, развитие технологий и повышение качества. В странах Содружества цена этих услуг в 3–4 раза ниже, чем в Евросоюзе. Крупные государственные центры в странах СНГ оснащены современным оборудованием, медицинская помощь оказывается по международным стандартам качества, многие больницы, учреждения стремятся к этим стандартам и выполняют их. Таким образом, по мнению Р. А. Хальфина, уже можно говорить о готовности к расширению объемов помощи в рамках медицинского туризма на пространстве Содружества.

Реального потока медицинских туристов в государствах СНГ пока нет. Лучше всего эта сфера развивается в Республике Беларусь: 150 тыс. въездных туристов в год, причем 80% из России. В Российской Федерации — 20 тыс., Армении — 5 тыс., Азербайджане — 1 тыс., Казахстане — 300 человек. Данные по другим странам отсутствуют.

Докладчик сообщил, что проект развития медицинского туризма вызывает опасения, связанные с тем, что использование ресурсов государственного учреждения отрицательно скажется на оказании услуг гражданам. По его словам, реализовывать проект необходимо, так как это позволит привлечь дополнительные финансы, однако следует наладить нормальную работу, разграничить потоки пациентов и закрепить все аспекты в нормативном правовом акте. Р. А. Хальфин отметил, что в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации планируют подготовить специальный закон, регулирующий сферу медицинского и лечебно-оздоровительного туризма.

Докладчик затронул также вопрос о роли государства в реализации данного проекта. По его мнению, важно добиться того, чтобы государство не только осуществляло надзор и контроль, но и определяло возможности субсидий, финансовой поддержки, обеспечило создание необходимой нормативно-правовой базы.

В связи с тем, что централизованной политики продвижения экспорта медицинских услуг нет, все страны действуют на рынке самостоятельно. При этом положительный опыт имеет только Беларусь, где создана специальная программа и есть перспективы централизованного решения актуальных вопросов. Поиск в Интернете информации по другим странам Содружества ничего не дает.

Решением указанной проблемы может стать создание национального портала о возможностях лечения иностранных граждан и обеспечение доступа к нему и больниц, и пациентов, как граждан государства, так и иностранцев. Кроме того, следует создать реестр медицинских ассистанс-компаний, туроператоров и т. д. Подобные реестры есть в Германии, в Израиле, в других странах. Докладчик привел в качестве примера объединенный сайт турецких компаний и выразил мнение, что, как только отменят визовый режим, все граждане России поедут в Турцию, а не в Краснодарский край.

Помимо маркетинга, при выборе места лечения большое значение имеет фактор доверия. Для того чтобы иностранцы приезжали, их необходимо убедить в высоком качестве лечения, т. е. пройти аккредитацию по международным стандартам: например, Joint Commission International (JCI), или европейская система EFQM, или ISO 9001. По словам Р. А. Хальфина, существует убеждение, что пройти аккредитацию по JCI нереально, так как нужно внедрить 197 основных стандартов, 360 общих, пройти оценку по 1000 дополнительных показателей и заплатить 90 тыс. долл., чтобы стать участником этой аккредитационной системы. Однако процесс идет: в Казахстане семь больниц, получивших аккредитацию JCI, в России — четыре, в Азербайджане — две, в Беларуси — одна. Докладчик резюмировал, что в этой области помощь государства действительно важна.

Перейдя к теме транспортной сферы, директор Высшей школы управления здравоохранением подчеркнул необходимость создания зеленого ко-

ридора для всех прибывающих медицинских туристов, а также размещения в каждом аэропорту специальной стойки, где медицинские туристы смогут получить помощь. Кроме того, Р. А. Хальфин констатировал, что в Российской Федерации 81 международный аэропорт, однако в международных авиаперевозках задействовано не более трети этих мощностей, поскольку нет самолетов, все очень дорого, а компаний-лоукостеров слишком мало.

Одной из важных проблем развития медицинского туризма, по мнению докладчика, является вопрос о создании медицинской визы. На совещании в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации представитель Министерства иностранных дел Российской Федерации заявил, что такая виза не нужна, достаточно обычной туристической (как для самого пациента, так и для сопровождающего его лица). Однако для развития медицинского туризма создание специальной визы необходимо. Напомнив о многочисленных паспортах болельщиков, которые выдавались при проведении в России чемпионата мира по футболу, Р. А. Хальфин предложил рассмотреть вопрос о введении паспорта пациента, который давно разработан и существует в электронном виде. В случае необходимости пациент сможет заполнить его, отдать вместе с медицинской справкой и получить медицинскую визу.

В завершение выступления Р. А. Хальфин предложил рассмотреть вопрос о создании региональных кластеров медицинского туризма. Объединение на федеральном уровне, по его словам, непростая задача, тогда как создание кластера медицинского туризма на региональном или республиканском уровне может оказаться успешным.

Подводя итоги, докладчик отметил, во-первых, что развитие медицинского туризма — проект сложный, многосекторальный, многофункциональный, для его реализации недостаточно усилий Министерства здравоохранения Российской Федерации, необходимо подключать все ведомства. Во-вторых, данный проект выгоден, такую возможность упускать нельзя. В-третьих, для его реализации необходимо объединение государственного и частного сектора.

Д. О. Мешков, заведующий сектором ФГБНУ «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н. А. Семашко», доктор медицинских наук, представил доклад «Современные общемировые тенденции в охране здоровья и здравоохранении».

Он отметил, что, говоря о развитии международного туризма, нужно учитывать факторы, так или иначе оказывающие на него влияние: уровень, условия жизни в странах, в которых осуществляется медицинский туризм, структура заболеваемости и смертности (инфекционные и неинфекционные заболевания), структура популяции, обстоятельства, влияющие на формирование общественного здоровья в стране, медицинские технологии (технологии, лекарственные средства, процедуры, которые, с одной стороны, могут оказать влияние на здоровье общества, а с другой — могут быть

предметом медицинского туризма), а также восприятие человека (доверие к системе здравоохранения, к медицинским учреждениям, которые оказывают помощь, осознание человеком своей индивидуальной значимости: рассчитывает ли он на себя или придерживается патерналистской модели поведения).

Данные ВОЗ свидетельствуют о значительном росте числа неинфекционных заболеваний, в первую очередь онкологических, сердечно-сосудистых, респираторных и эндокринных, которые чаще всего становятся причиной смерти. Количество случаев инфекционных заболеваний снижается, однако они по-прежнему имеют большое значение, что обуславливает действующие программы ВОЗ, которые направлены на борьбу с ВИЧ-инфекцией и синдромом приобретенного иммунодефицита, с туберкулезом.

Оборотной стороной медицинского туризма Д. О. Мешков назвал риск переноса инфекционных заболеваний из одной страны в другую. Например, в 1996–1998 гг. в России было зафиксировано около 50 случаев чумы. Так же были перенесены вирус Эбола и вирус Зика.

По словам докладчика, во всех странах СНГ, кроме Таджикистана, наблюдается общемировая тенденция — старение населения. Оно становится причиной повышения риска развития определенных заболеваний и экономической нагрузки на страну вследствие снижения коэффициента потенциальной поддержки.

Докладчик сообщил, что в настоящее время появилось принципиально новое понимание патогенеза ряда заболеваний. Важную роль в развитии этих заболеваний играет наследственность, образ жизни и условия окружающей среды. В первую очередь речь идет об эпигенетических заболеваниях, связанных с экспрессией генов. В ДНК последовательность генов остается прежней, но под воздействием психоэмоциональных факторов, факторов внешней среды изменяется структура белков, которые окружают ДНК, и часть генов, раньше относившихся к молчащей категории, экспрессируются. С точки зрения влияния на популяцию в целом это дает определенный позитивный эффект: возможность ее адаптации к изменившимся условиям внешней среды или каким-то другим неблагоприятным условиям. С точки зрения индивидуума это неблагоприятное явление: вероятность проявления у него новых заболеваний, в первую очередь онкологических и эндокринных, ускорения старения, повышения смертности.

Как сообщил докладчик, исследователи из Орегонского университета, которые занимаются изучением этой проблемы, считают, что ожидаемая продолжительность жизни тех американцев, которые родились сейчас или родятся в ближайшее время, будет ниже ожидаемой продолжительности жизни тех американцев, которые родились ранее. Это связано с тем, что эпигенетические факторы и заболевания, имеющие эпигенетический патогенез, будут играть все более и более значительную роль. При этом речь идет также о наследовании приобретенных признаков, т. е. метилирование ДНК



и модификация гистонов сохраняются на протяжении нескольких поколений.

Обратившись к вопросу о медицинских технологиях или технологиях здравоохранения, которые могут оказать влияние на структуру заболеваемости и направлены на то, чтобы вылечить людей или помочь им, докладчик отметил, что, во-первых, происходят количественные изменения, т. е. увеличивается количество медицинских технологий и информации о них, что вызывает сложности, связанные с необходимостью переработки информации и выбора правильной стратегии, правильных алгоритмов лечения. Во-вторых, изменяются качественные подходы к лечению заболеваний, которые требуют высокоспециализированной медицинской помощи, осуществляемой только в высокоспециализированных центрах. К этой категории помощи относятся трансляционная, таргетная, персонализированная и пациентоориентированная медицина.

Происходящие количественные изменения, по мнению докладчика, с одной стороны, действительно играют позитивную роль. Так, анализ, посвященный влиянию количества лекарственных препаратов на показатели смертности в первый год после постановки диагноза и кумулятивного риска умереть от заболевания, показал наличие обратной корреляции, причем по всем разделам классификациям МКБ, которые касаются онкологии.

С другой стороны, результаты проведенного во Франции исследования, посвященного эффективности, результативности лекарственных препаратов, которые вышли на рынок страны в течение последних пяти лет, продемонстрировали, что из 689 препаратов только пять обладали количествен-

ными и качественными характеристиками, выгодно отличавшими их от других препаратов. Д. О. Мешков констатировал, что эти же препараты вышли на рынок в других странах, в том числе в странах СНГ. То есть большая часть препаратов имела недостоверные преимущества, при этом было выделено две группы препаратов: либо имелись недоказанные статистически сведения о том, что препарат может быть лучше, либо преимущества были статистически доказаны, но не имели клинически значимого размера.

Таким образом, резюмировал Д. О. Мешков, результативность лечения зависит не только от количества препаратов. Большое значение имеет то, как эти препараты используются, какова их доступность для пациентов.

Примерно до 1980-х гг. основным фактором доступности считалось наличие препаратов, т. е. их государственная регистрация, допуск на рынок и представленность на нем. С 1980 г. началась тенденция к оценке экономической доступности препаратов, в частности экономической эффективности. Стали создаваться центры по оценке технологий здравоохранения, которых сегодня в мире насчитывается около 60, из них более 30 — в Европе. До середины 1990-х гг. количество таких центров увеличивалось.

В настоящее время, по словам докладчика, происходит переоценка ценностей. На первый план выдвигаются такие аспекты доступности, как приемлемость и наличие барьеров. Оценивается, в первую очередь, технологическая доступность, связанная с наличием необходимого оборудования и других технологий, которые сопровождают применение медицинских технологий, а также административная, в том числе географическая, доступность (есть ли у пациента возможность попасть туда, где ему окажут помощь, готова ли сама система к правильной маршрутизации пациента) и восприятие пациентом того лечения, которое ему будет оказано.

К современным общемировым тенденциям в охране здоровья и здравоохранении докладчик отнес необходимость системного анализа увеличившегося объема информации, составления систематических обзоров, представления информации о том, что, как и где можно вылечить, в форме клинических рекомендаций. Более широкое использование таких клинических рекомендаций в практике.

Д. О. Мешков выделил также общемировую тенденцию к изменению логики и организации оказания медицинской помощи, профилактики и реабилитации. В данной ситуации, по его мнению, приобретает особое значение фактор доступности, в том числе административной и географической. При этом изменения осуществляются в двух направлениях: в первом случае пациент доставляется в пункт, где грамотный врач с помощью правильной аппаратуры оказывает ему необходимую медицинскую помощь (вариант медицинского туризма), во втором случае осуществляется доставка медицинской услуги к пациенту, т. е. используются мобильные комплексы.

Директор Департамента развития регионального здравоохранения Высшей школы управления здравоохранением Института лидерства и управ-

ления здравоохранением Первого Московского государственного медицинского университета им. И. М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации **С. А. Орлов** выступил с докладом «Модель оценки использования ресурсного потенциала медицинских организаций для развития медицинского туризма».

Докладчик констатировал, что классическое деление ресурсов здравоохранения на пять категорий (кадровые, материально-технические, финансово-экономические, информационно-коммуникационные и организационно-управленческие) не учитывает самого пациента, представляющего собой основной двигатель процесса оказания медицинской помощи и самой системы выстраивания ресурсного взаимодействия внутри медицинской организации.

Схема взаимодействия ресурсов, по словам С. А. Орлова, в упрощенном виде выглядит следующим образом: в центре — медицинская организация, вокруг — пять названных элементов. При этом финансово-экономические ресурсы складываются из бюджета, средств обязательного медицинского страхования и иных источников финансирования (ДМС, платные услуги и т. д.). Материальная база представлена медицинским и немедицинским оборудованием, лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, зданиями и помещениями, коечным фондом. К кадровым ресурсам относятся врачи и средний медицинский персонал. Информационно-коммуникационные ресурсы включают компьютерное оборудование, технику с соответствующим софтом, медицинские информационные системы и телемедицинские технологии.

Докладчик представил классификацию показателей эффективного использования основных ресурсов медицинских организаций. По его словам, общие показатели эффективного использования основных ресурсов медицинских организаций — это те показатели ресурсного обеспечения и оценки, которые помогают в комплексе оценивать влияние всех ресурсов на конечный результат оказания медицинской помощи. К общим показателям относятся, в частности, выполнение государственного задания, оперативная активность конкретных отделений, частота послеоперационных осложнений, больничная летальность, расхождение клинических и патологоанатомических диагнозов и т. д.

Среди показателей использования кадровых ресурсов докладчик назвал укомплектованность персоналом, выполнение планов по достижению определенного уровня заработной платы, текучесть кадров и производительность труда.

Показатели использования материально-технических ресурсов включают: средние сроки пребывания пациентов на койке, норматив занятости койки в году, целевое использование медицинской техники, количество исследований, приходящихся на единицу медицинского оборудования, суммарная продолжительность простоев медицинской техники, состав

и количество расходуемых материальных запасов, эксплуатация зданий и сооружений.

К показателям финансово-экономических ресурсов относят заработную плату, работу с задолженностью, управление закупками и ориентацию на деятельность, приносящую доход.

Докладчик сообщил, что в настоящее время дополнительные источники финансирования распределяются внутри медицинской организации следующим образом: на формирование фонда оплаты труда уходит около 60%, на формирование фонда материальных затрат — до 35%, на резервный фонд, который поддерживает два вышеуказанных фонда, — около 5% в структуре распределения доходов.

Докладчик констатировал, что существует два современных подхода к изучению ресурсов здравоохранения: описание показателей, характеризующих деятельность медицинских организаций, и сравнение в определенном временном периоде этих показателей с нормативными; описание конкретных процессов медицинской организации, сопровождающееся получением информации, которая позволяет оценивать эти процессы в динамике, моделировать их и в дальнейшем внедрять.

Преимуществом первого подхода является возможность получения обобщенных выводов о причинно-следственных связях, но при этом не предполагается таргетного воздействия и таргетных решений для медицинских организаций. Кроме того, данный подход позволяет формировать государственную стратегию использования ресурсов здравоохранения, производить агрегированные расчеты федеральных нормативов: финансового обеспечения, пребывания пациентов на койке, годовой занятости койки, нормативов кадрового обеспечения, функций врачебной должности, нагрузки на медицинское оборудование. Недостаток подхода заключается в том, что характеристикой эффективности становится оценка соответствия достигнутых показателей нормативам.

Второй подход позволяет учитывать специфику процесса оказания медицинской помощи, оценивать степень и долю участия в процессах оказания медицинской помощи конкретных ресурсов здравоохранения, возможность устанавливать конкретные причинно-следственные связи и осуществлять более оперативное организационно-управленческое вмешательство и совершенствовать процесс.

Если взять в качестве примера такой показатель, как длительность пребывания пациента на койке, то первый подход не объясняет причин и не ранжирует их в порядке приоритетности влияния на достижение конечного результата. К причинам могут быть отнесены: характеристика поступающих пациентов (чем старше пациент, чем больше у него сопутствующих заболеваний, тем дольше он будет пребывать на койке); отсутствие в медицинской организации технологий или ресурсов, позволяющих ей выполнять нормативные показатели пребывания пациентов в стационаре; нарушение



маршрутизации пациентов и отсутствие преемственности при оказании медицинской помощи на различных уровнях (дублирование исследований, неправильные, запущенные случаи госпитализации и т. д.); объем выделенного медицинской организации государственного задания, вынуждающий ее увеличивать длительность пребывания на койке с целью выполнения норматива по занятости койки в году, при этом оборот койки уменьшается. Второй подход решает каждую из этих проблем и позволяет ранжировать конкретные причины, выявляя приоритетные и второстепенные.

С. А. Орлов рассказал о распространенном в настоящее время подходе к определению причинно-следственных связей по диаграмме Ишикавы. Так, если рассматривать каждый из ресурсов медицинской организации, то, к примеру, на кадровые ресурсы влияет низкая укомплектованность, сопровождающаяся высокой нагрузкой, созданием некомфортных условий труда, отсутствием мотивации к высокой производительности, усугубляется все это низкой заработной платой, недостаточными профессионализмом и квалификацией, незаинтересованностью самих врачей в повышении квалификации и отсутствием команды единомышленников для решения конкретных задач. Аналогично рассматриваются остальные ресурсы, на эффективность использования которых также влияет ряд факторов.

В заключительной части выступления докладчик продемонстрировал схемы структурного планирования ресурсов, характерные для частных и государственных медицинских организаций.

Так, по его словам, если модель работы медицинской организации изначально ориентирована на иностранных граждан или на оказание плат-

ных медицинских услуг, то данная организация планирует случаи госпитализации таких пациентов, выделяет для них резервные койки, отдельные палаты, формирует штатное расписание с учетом дополнительных ставок врачей-специалистов, формирует график использования медицинского оборудования и расписание приема так, чтобы врачи были привязаны к поступающим пациентам, заранее известным. Лечащие врачи для этого проходят повышение квалификации, обучаются методам межкультурной коммуникации, технологиям, совершенствуют навыки диагностики и лечения, соблюдают график, сформированный медицинской организацией. Диагностическое и лечебное оборудование также оценивается, планируется его загрузка, исходя из заранее известного планового потока пациентов, при необходимости обновляется технопарк. Транспортировка осуществляется с соблюдением точности пациентов и графика работы операционных. Само лечение и дальнейшее наблюдение в профильном отделении — это также соблюдение стандартов оказания медицинской помощи, клинических рекомендаций и протоколов лечения, соблюдение графика операций, сроков пребывания на койке, обеспечение условий комфортного пребывания пациентов в палате и условий для ранней реабилитации.

Докладчик отметил, что схема структурного планирования ресурсов в государственных медицинских организациях значительно сложнее: необходимо соблюдать баланс, чтобы не усугубить влияние на возможности оказания медицинской помощи гражданам страны. В крупных центрах процессы, связанные с оказанием медицинской помощи, идут параллельно и становятся конкурирующими, так как пациенты могут поступать в медицинскую организацию самотеком, доставляться скорой помощью или переводиться из медицинской организации более низкого уровня. Лечащий врач альтернативного пациента — гражданина Российской Федерации может направить его на те же диагностику, лабораторные исследования, на которые направлен иностранный гражданин, записать на аналогичную операцию (экстренную или плановую), зарезервировать для него койку в профильном отделении. В данном случае механизм должен отрабатываться с помощью математических моделей.

По словам докладчика, сегодня в представляемом им институте проводится подготовка алгоритмов математических моделей оценки конкурирующих процессов и рационального использования всех описанных ресурсов медицинских организаций. На первом этапе это будет ручное управление, когда пациентопотоки иностранных граждан еще не сформированы и приходится работать на имеющихся мощностях. Второй этап — автоматизация и автоматизированное интеллектуальное управление, когда сформирован поток пациентов, заранее известно, сколько надо выделять коек, дополнительных врачебных ставок, дополнительного парка медицинского оборудования.

Доклад «Глобальный экспорт медицинских услуг в здравоохранении России — мечта или реальность?» представила **Л. Д. Попович**, директор Института экономики здравоохранения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат биологических наук. В начале выступления она подчеркнула, что население Земли имеет серьезные проблемы со здоровьем. В государствах СНГ потеря лет жизни в связи с заболеваемостью исчисляется значительными цифрами, и эта проблема нарастает. В азиатских странах ситуация постепенно улучшается.

Докладчик сообщила, что в рейтинге самых здоровых стран, составленном агентством Bloomberg, Россия и другие государства СНГ находятся лишь в девятом десятке. Проблемы по нозологическим группам, представленные в материалах Всемирной организации здравоохранения, — это «дорожная карта» развития систем здравоохранения.

Л. Д. Попович выразила мнение, что в таких условиях медицинский туризм — понятная и очевидная концепция, которая затрагивает больше 14 млн человек в год во всем мире, из них 30% ездят с целью лечения, 70% — с целью оздоровления. Основная возрастная группа — 45–59 лет. По данным Medical Tourism Association, в ближайшие годы россияне будут вывозить из страны 49 млрд долл., чтобы лечиться. Это существенная доля общего рынка, составляющего 3 трлн долл.

Отметив, что вопрос об основных элементах, определяющих выбор туристом места лечения, неоднократно затрагивался в рамках заседания, докладчик обратила внимание присутствующих на то, что наряду с ценой, качеством, доступностью помощи важную роль играет маркетинг. Кроме того, она констатировала наличие очевидной связи между тем, куда поедет пациент, местом его проживания и целевыми потребностями. Так, для представителей стран Содружества характерен выбор направления, отличающегося более низкой ценой, наличием центра компетенции, высоких технологий, а европейцы выбирают Индию или страны Юго-Восточной Азии, предлагающие альтернативную медицину.

Докладчик сообщила, что стремление россиян получить оздоровительные услуги отражается, например, в характере их интернет-запросов. Практически все страны Европы интересуют туристов из России не только с туристической, но и с оздоровительной точки зрения. Опросы показывают, что более других государств их привлекают, в частности, Германия, Израиль, Испания, Китай.

В российских туристах заинтересованы практически все страны. Южная Корея планирует увеличить долю российских туристов в своем въездном потоке с 12% до 15%. Европейский союз, где медицинский туризм развит и, согласно статистике, приносит около 40 млрд долл. тоже рассчитывает на россиян. При этом сами европейцы тоже хотят получать медицинскую помощь за пределами своей страны, прежде всего в области онкологии, кардиологии, стоматологии, диагностики и эндопротезирования.



Германия принимает существенную часть медицинских туристов, только из России в страну приезжает 27 тыс. человек, едут также граждане других государств СНГ. Доля средств, которые суммарно получают Германия, Франция и Польша, составляет больше половины финансового потока, генерируемого медицинским туризмом в Европейском союзе.

Докладчик перечислила условия успешного развития медицинского туризма в любой стране: международно признанное качество медицинской помощи, владение современными технологиями, доступность информации об услугах на языке пациента, ценовая конкурентоспособность либо уникальность услуги, продвижение страны и клиник среди пациентов и врачей, меры безопасности, простота и доступность логистики, участие государства в создании правовых институтов и инфраструктуры.

Л. Д. Попович проанализировала положение России и других стран Содружества с точки зрения указанных условий. Так, в рейтинге, отражающем научно-технические достижения медицинских учреждений (важнейший фактор при выборе высокотехнологичного лечения), Россия начинает появляться с 250-й позиции, Беларусь — 1739-я позиция, Казахстан — 1884-я и т. д. Следовательно, технологии и клиники государств СНГ практически недоступны для выбора, так как их просто никто не увидит.

В рейтингах, составленных СМИ, страны Содружества отсутствуют, например, в рейтинге «Лучшие клиники мира» по версии «Дейли Рекордс».

Докладчик упомянула также рейтинг на сайте, посвященном медицинскому туризму, в котором представлено более 400 клиник, среди них только

две из стран СНГ: одна российская — Next Generation Clinic и одна казахстанская — Medical Centre Hospital.

Кроме того, Л. Д. Попович сообщила о постоянно обновляемом ценовом рейтинге, содержащем средние цены на медицинские услуги в разных странах (без учета сопутствующих расходов), который наиболее часто используется при выборе направлений медицинского туризма и в котором не представлены страны СНГ. Она выделила также рейтинги специальных компетенций, приведя в качестве примера один из них — по направлению онкология, включающий лучшие онкологические клиники мира.

Л. Д. Попович выразила уверенность, что качество лечения в клиниках должно быть объективизировано, так как международно признанное качество медицинской помощи является основой для выбора пациента. По ее словам, сегодня существует много структур, которые занимаются аккредитацией, сертификацией, рейтингованием. Одной из них является упоминавшаяся ранее одним из докладчиков Joint Commission International. В основном JCI используют для аккредитации страны Азии: Арабские Эмираты — 206 клиник, Китай — 111. Европа не так активно использует сертификацию по JCI, предпочитая национальные системы аккредитации и сертификации. В Германии всего две клиники получили сертификацию по JCI, во Франции и Англии нет ни одной, так как в этих странах свои системы.

Таким образом, резюмировала докладчик, JCI не является единственным решением. Например, в Global Clinic Rating аккредитовано 432 тыс. клиник. В рейтинге, который составляет это агентство, представлены: в области косметической хирургии — семь российских клиник и одна казахстанская; в сфере стоматологии — 114 российских и одна казахстанская; в области дерматологии — три российских и одна казахстанская. Л. Д. Попович обратила внимание присутствующих на то, что другие государства СНГ в данном рейтинге не представлены. Она отметила, что на этот рейтинг ориентируются в том числе пациенты, потому что главные показатели в нем — качество услуг и удовлетворенность пациента.

Докладчик констатировала также наличие других систем аккредитации и сертификации, отметив, в частности, немецкое агентство Temos, осуществляющее аккредитацию и составляющее собственный рейтинг.

Л. Д. Попович сообщила, что в таком документе, как Основные направления развития экспорта на период до 2030 года, лишь в одном месте, на странице 77, встречаются слова «лечебно-оздоровительный туризм». Однако созданным недавно национальным проектом «Здравоохранение» предусматривается развитие экспорта медицинских услуг, в частности разработка и реализация ежегодной программы, создание координирующего центра и системы мониторинга.

В соответствии с национальным проектом «Здравоохранение» на развитие экспорта медицинских услуг выделяется лишь 200 млн руб. Докладчик отметила, что в проекте Стратегии развития экспорта услуг до 2025 г., под-

готовленном Министерством экономического развития Российской Федерации, перечислены блоки действий, которые должны быть осуществлены в сфере медицинского туризма. Среди них есть меры, которые требуют дополнительного ресурсного обеспечения: кампания по продвижению российских провайдеров и продуктов за рубежом; выпуск рекламных материалов; участие в зарубежных медицинских выставках компаний и туроператоров; возмещение затрат на международную аккредитацию; строительство и модернизация инфраструктуры поддерживающих гостиниц, учреждений питания, транспортных организаций для осуществления трансфера; модернизация оборудования; оцифровка медицинских карт; все действия, связанные с кадрами; синхронизация клинических рекомендаций на национальном уровне с международными; синхронизация статистических форм отчетности; решение вопроса трансграничного медицинского страхования и обеспечение страхования врачей, оказывающих услуги в области медицинского туризма. Для реализации перечисленных мер требуется намного больше денежных средств, чем выделяемые 200 млн руб.

Докладчик ознакомила собравшихся также со стратегическим планом роста индустрии медицинского оздоровительного туризма в некоторых странах АСЕАН и выразила мнение, что эти страны смогут реализовать указанный план: «вырастят» собственный медицинский туризм, получат запланированную долю рынка, а кроме того — социальную сплоченность, повышение качества медицины и дополнительные инвестиции в отрасль. Л. Д. Попович отметила, что реальность планов стран АСЕАН не вызывает сомнений, об этом свидетельствуют уже достигнутые результаты. В связи с чем главными трендами развития медицинского туризма, по ее словам, будут азиатская экспансия, появление новых дестинаций и рост числа частных «городов здоровья».

Докладчик назвала также проблемы, которые мешают развивать медицинский туризм в мире: отсутствие международных стандартов для измерения результатов; недостаточная осведомленность о медицинском туризме в странах происхождения; отсутствие страховых продуктов для медицинских туристов; отсутствие единых критериев и достоверной информации о качестве (поэтому системы сертификации и аккредитации должны встраиваться в международную систему); и отсутствие международного стандарта медицинской документации.

Л. Д. Попович констатировала, что эти проблемы пока не вошли в программу развития медицинского туризма в Российской Федерации, и выразила сомнение в том, что страна готова к новым вызовам.

Генеральный секретарь Всемирной организации медицинского туризма (WMTO), президент Российской ассоциации медицинского туризма (РАМТ), проректор Международной академии современного профессионального образования (МАСПО), действительный член Национальной академии туризма, кандидат медицинских наук **И. Н. Платонов** представил доклад «Все-

мирная организация медицинского туризма как международная площадка для развития экспорта медицинских услуг в странах СНГ».

Всемирная организация медицинского туризма — это международный консорциум, который был создан 17 августа 2018 г. по инициативе четырех стран, выступивших его учредителями — Казахстан, Россия, Израиль и Латвия. В состав консорциума вошли представительства этих стран: Казахская ассоциация медицинского туризма, Российская ассоциация медицинского туризма, Израильская ассоциация медицинского туризма и Рижская Дума. Территориально участники консорциума располагаются в странах Европы, Африки, Центральной Азии и Ближнего Востока. Руководители всех организаций, вошедших в состав консорциума, заняли руководящие должности в Совете консорциума. Президентом консорциума выбран М. Каценельсон, председатель Израильской ассоциации медицинского туризма.

В прошлом году проведены две Генеральные ассамблеи WMTO: первая прошла в Таллине, вторая состоялась в Москве, на площадке Российской недели здравоохранения, и вызвала большой интерес у профессионального сообщества. Докладчик сообщил, что запланированные на 2019 г. третья и четвертая сессии состоятся в турецкой Анталье и в Риге.

По словам И. Н. Платонова, Всемирная организация медицинского туризма ставит перед собой амбициозные задачи, среди которых основные — развитие рынка медицинского туризма и реализация международных образовательных проектов, в том числе проекта международной стажировки для специалистов. Кроме того, запланированы организация учебного заведения World Medical Tourism University и проведение рекламно-информационных туров для специалистов отрасли с целью посещения ведущих лечебных учреждений стран, входящих в консорциум.

Докладчик сообщил, что Всемирной организацией медицинского туризма налажено взаимодействие с Международным обществом по качеству в здравоохранении, штаб-квартира которого располагается в Ирландии. В настоящее время обсуждается вопрос об аккредитации консорциума в данном органе. Заявка WMTO будет рассмотрена в 2020 г.

Отметив, что в предыдущих докладах обсуждались вопросы международной сертификации и аккредитации, И. Н. Платонов добавил, что WMTO планирует внести свой вклад в развитие международной аккредитации. Организацией разрабатываются международные стандарты аккредитации объектов туристической и ведущих клиник.

Важным аспектом работы консорциума является конгрессно-выставочная деятельность. Правительствами ряда государств, входящих в WMTO, например России и Казахстана, осуществляется поддержка такой деятельности.

В ближайшее время будет запущен портал Всемирной организации медицинского туризма, содержащий информацию обо всех странах — участницах, и всех организациях, которые состоят в национальных ассоциациях медицинского туризма, входящих в консорциум.



Также планируется реализовать проект по составлению международного рейтинга клиник с вручением регулярной международной премии World medical tourism award.

В завершение выступления И. Н. Платонов пригласил участников заседания к сотрудничеству с Российской ассоциацией медицинского туризма и работе на площадке Всемирной организации медицинского туризма.

Б. С. Туткушев, председатель совета директоров Национального научно-кардиохирургического центра, кандидат медицинских наук, осветил некоторые вопросы медицинского туризма в Казахстане, отметив, что, находясь в Санкт-Петербурге, нельзя обойти вниманием Стратегию развития сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в области туризма на период до 2020 года, а также перспективы принятия новой программы до 2025 г.

В Казахстане, как сообщил докладчик, в развитие таких программ СНГ, постановлением Правительства от 2013 г. принята Концепция развития туристской отрасли Республики Казахстан до 2020 года, а в Послании Президента обозначены шаги по организации туризма в стране.

Будучи представителем Национального медицинского холдинга, Б. С. Туткушев отметил, что этот холдинг был образован в докризисных условиях 2005–2013 гг. До того, как началась стагнация в экономике, успели создать медицинский холдинг, состоящий из шести «дочек», и в Назарбаев Университете организовали Школу медицины, кроме того, все областные и многие городские медицинские учреждения были переведены на новые стандарты и их снабдили необходимым высокотехнологичным оборудованием.

Введены в действие детский реабилитационный центр, центр материнства и детства, диагностический центр, центры нейрохирургии, онкологии и трансплантологии.

Первая операция на сердце была сделана в Казахстане еще в 1958 г. Затем, до 2004 г. в республике проводилось примерно по 200 операций в год. Конечно, констатировал докладчик, 1990-е гг. были абсолютно провальными в экономике всех стран СНГ, в том числе и в экономике Казахстана, соответственно, и в системе здравоохранения. И первая операция на сердце уже в новой столице, в Астане, была сделана в Национальном научном медицинском центре, построенном в 2001 г., где стали внедрять инновации мирового уровня. Как отметил Б. С. Туктушев, для страны с такой территорией организация медицинских центров с целью оказания кардиохирургической помощи имеет большое значение.

Он привел следующие цифры: за 20 лет, с 1998 г. было сделано около 38 тыс. операций на сердце и сосудах сердца, на открытом сердце — 11 876 операций, т. е. благодаря развитию центров и подготовке специалистов удалось существенно улучшить оказание кардиохирургической помощи и увеличить в несколько десятков раз число операций.

В 2018 г., по словам докладчика, потребность в операциях на сердце в Казахстане на 92,3% удовлетворялась за счет своих национальных центров. Сегодня практически полностью удовлетворяются потребности оказания гражданам страны помощи в кардиохирургии и нейрохирургии, нарабатывается соответствующий опыт. Если еще 10 лет назад, в 2008 г., при врожденных пороках сердца было 43 операции, то на сегодня их проведено 1258. Организован массовый скрининг беременных и патология выявляется еще во внутриутробном периоде, а сразу после рождения ребенка проводится операция.

Открытый в 2011 г. Национальный научный кардиохирургический центр имеет международную аккредитацию. В 2019 г. еще две клиники откроются в Алматы, итого девять клиник будут аккредитованы международной комиссией JCI — Joint Commission International. Опыт Международной объединенной комиссии был адаптирован к условиям страны, что позволило обеспечить соответствие национальных центров международным стандартам. Данное соответствие было признано Международным обществом по качеству в здравоохранении (ISQua). Таким образом, как выразился Б. С. Туктушев, не надо изобретать велосипед, когда дело касается национальных стандартов и аккредитации медицинских организаций, как государственных, так и частных. Если частные организации хотят быть в системе ГОБМП — Гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, они должны получить национальную аккредитацию.

Далее докладчик сообщил, что в Национальном научном кардиологическом центре проводятся не просто кардиохирургические операции, есть и более высокий уровень — мастер-классы и т. д. В 2018 г. в рамках между-

народного мультицентрового исследования впервые в мире была сделана пересадка механического сердца. Такое механическое сердце позволяет умирающим больным дожидаться донорского сердца. То есть кардиохирургия в Казахстане движется вперед, и уже есть что предложить иностранным пациентам, как амбулаторным, так и стационарным.

Государство ежегодно выделяло миллионы долларов для того, чтобы вывозить на лечение за границу тех, кто нуждался в особом лечении. Сегодня это только самое уникальное, как, например, пересадка сердца у детей.

Среди иностранных пациентов, наряду с приехавшими из Америки, Сингапура, есть и граждане стран СНГ, в том числе из России, Таджикистана. А казахстанцы ездят на лечение в Россию, потому что пока еще не все можно сделать в Казахстане. Получается такой полезный взаимный обмен. Если это рядом, то почему бы не сделать необходимую операцию? Кому-то из жителей сибирских регионов России, может быть, ближе обратиться в казахстанский центр, и дело еще в цене, конечно.

Б. С. Туктушев отметил, что наряду с инновационной техникой современных клиник специалисты, которые там работают, получили опыт в разных обучающих центрах и, пользуясь этим, уже сами проводят мастер-классы для представителей стран, находящихся рядом. Кроме того, в Назарбаев Университете готовят врачей по американским стандартам, на английском языке, так как большое значение имеет общая языковая среда.

Сегодня в каждой из стран СНГ экономическая ситуация лучше по сравнению с 1990 г. и медицинская помощь оказывается. Если в отечественной системе по некоторым позициям нет импортозамещения, то люди направляются за границу, где им оказывают медицинские услуги. В связи с этим, по мнению докладчика, необходимо скоординировать действия по оказанию медицинской помощи в государствах СНГ и новые стратегии и программы надо принимать с учетом произошедших изменений, а включаемые в них виды услуг должны быть для граждан дешевле и качественнее. На высокотехнологичную помощь может распространяться квотная система, которая сегодня есть в Казахстане и в России, чтобы граждане имели возможность за счет государственного бюджета поехать и прооперироваться.

М. М. Эльянов, президент Ассоциации развития медицинских информационных технологий, председатель Комитета Национальной медицинской палаты по информационным технологиям, кандидат технических наук, выступил с докладом «Развитие медицинских информационных технологий в сфере медицинского туризма».

Прежде всего он сообщил, что Ассоциация развития медицинских информационных технологий (АРМИТ) существует с 2001 г. и объединяет более 70 ведущих российских разработчиков медицинских компьютерных систем. По его мнению, важно понимать, что начался новый этап компьютеризации, когда стоимость компьютеров перестала являться решающим фактором при выборе системы. Так, если по данным 1988 г., стоимость одного

рабочего места, оснащенного компьютером, была примерно 11,5 тыс. руб., а зарплата врача составляла около 120 руб., т. е. соотношение 1:100, и говорить о какой-либо экономике использования компьютеров тогда не представлялось целесообразным, то в 2018 г. это соотношение уже иное — стоимость компьютера меньше средней месячной зарплаты. Конечно, цифры есть разные, даже по Москве их диапазон большой, но тенденция примерно такая же. Это свидетельствует о том, что стоимость вычислительной техники перестала быть тормозом в процессе информатизации.

Как сказал докладчик, системы, которые могут быть предназначены для медицинского туризма, не какие-то особые, это то же самое, что используется при решении любых других задач, но с определенными изменениями.

Сегодня, по мнению М. М. Эльянова, в стране есть условия для того, чтобы в этом отношении не отставать от всего цивилизованного человечества, включая более чем шестидесятилетний опыт внедрения ИТ. И неправильно, когда его начинают считать от появления нового министра, нового департамента, нового директора департамента, а такое бывает часто, и каждый раз говорят: мы в начале пути. Десять лет назад прошла конференция, организованная Министерством здравоохранения и посвященная 50-летию информатизации. То, что информатизация значительно отстает, это не объективная причина, а вина вполне конкретных лиц, которые сегодня на уровне Минздрава руководят информатизацией. Только за период 2011–2018 гг. на информатизацию было потрачено более 40–50 млрд руб.

На сегодняшний день, как сообщил докладчик, в каталог, выпускаемый АРМИТ, включено примерно 500 систем — разработок 200 российских фирм, т. е. довольно серьезный сегмент рынка, даже если в финансовом плане это не большой сегмент, но, по крайней мере, он достаточно интеллектуально-емкий. И еще один важный момент: современные люди, от врачей и до управленцев высокого ранга, воспринимают информатизацию совершенно иначе — как союзника, а не как какой-то вред.

По словам М. М. Эльянова, уровень российских разработок не ниже, а иногда и выше зарубежных, что подтверждается, в частности, на ежегодно проводимых международных симпозиумах, посвященных информационным технологиям в здравоохранении. Также издается каталог (его версия есть на сайте www.armit.ru), в котором отражено 80–90% реально существующего в стране рынка.

Как отметил докладчик, обращаясь к основной теме доклада, начинать надо с создания базы данных медицинских организаций, которые связаны с медицинским туризмом, причем обладающей большим количеством признаков, включая профиль организации (например, кардиология, гинекология и т. д.), оборудование, условия, стоимостные характеристики, чтобы любой желающий мог выбрать. По мнению М. М. Эльянова, СНГ в этом плане идеальное пространство, потому что оно охватывает большое количество вполне «продвинутых» медицинских организаций и соответствует набору

параметров, таких как удаленность, финансовые и временные затраты и т. п.

Далее М. М. Эльянов остановился на достаточно принципиальном, по его мнению, для медицинского туризма вопросе, связанном с переездами людей из одного места в другое и необходимостью появления полноценной электронной медицинской карты пациента, причем она должна быть легитимной, т. е. не уступать по своему значению и по своим правам традиционной бумажной карте, во всех государствах, объединенных информационной системой.

Он выразил сожаление по поводу того, что в России до сих пор нет исчерпывающего законодательства, закрывающего этот вопрос, есть масса разнородных актов, которые только очень профессиональный человек может представить так, чтобы «отбиться» от проверяющих, но абсолютное большинство главных врачей на такое не пойдет. В связи с этим докладчик высказал надежду на появление в скором времени закона об электронном документообороте, а пока, с точки зрения медиков, наличие электронного документооборота не избавляет от необходимости ведения бумажного, и это является самой большой проблемой для информатизации.

Еще один принципиальный вопрос связан с необходимостью форсировать работу по стандартизации информационной совместимости.

Сегодня большие компьютерные системы должны собираться из модулей: лаборатория, рентген, ЭКГ и т. д., и эти системы необходимо стыковать между собой. Однако пока этого нет. А надо, чтобы большие компьютерные системы позволяли собрать электронную медицинскую карту, иначе ни о какой конкуренции говорить не приходится.

Как отметил М. М. Эльянов, появилось несколько модных направлений: телемедицина, блокчейн, большие данные, системы искусственного интеллекта. По его мнению, года через два систем искусственного интеллекта вообще не останется: все разработчики хотят называть свои системы красиво. Хотя не ясно, чем современное понятие «биг дата» отличается от понятия обработки данных, которое было лет 30–40 назад. Только тем, что сейчас это происходит быстрее, поскольку компьютеры стали мощнее, а математика осталась та же, какая была.

М. М. Эльянов сообщил о разрабатываемой автоматизированной интегрированной системе комплексной оценки качества медицинской помощи, т. е. системе оценки качества оказываемых в медицинской организации услуг. И если эта система, по его словам, будет «доведена до ума» (должен пройти какой-то период обкатки) и будет создан более или менее единый подход, учитывающий разные профили и разные размеры, то появятся рейтинги, основанные не на том, что говорит сама медицинская организация, а на объективных данных.

Докладчик сообщил также о создании банка документов по информатизации здравоохранения. По его мнению, в сфере медицинского туризма,



как и в любой сфере, должен быть такой банк, с комментариями, определенным количеством реквизитов документов и т. д., чтобы можно было отобрать информацию по интересующим вопросам, например вопросам страхования или зарубежного туризма. Обязательно, чтобы набор таких законодательных документов был полным, и любой человек, любая организация, занимающаяся данной деятельностью, должны иметь доступ к этому банку данных для извлечения из него необходимой информации.

М. М. Эльянов озвучил возможность создания наряду с информационной базой медицинских организаций соответствующей базы врачей, особенно высокой квалификации.

А. М. Малинин, профессор кафедры региональной экономики и природопользования «Санкт-Петербургского государственного экономического университета», доктор экономических наук, представил доклад «Проблемы обеспечения безопасности при реализации этапов медицинских туров», подготовленный в соавторстве с И. В. Зориным, заведующим кафедрой ЮНЕСКО по культурному туризму в целях мира и развития Российской международной академии туризма, доктором педагогических наук, и Д. А. Андреевой, доцентом кафедры безопасности Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидатом экономических наук.

По словам А. М. Малинина, в современной глобальной экономической системе все большее распространение получает классификация стран по уровню их социально-экономического развития. Постулируется, что социально-

экономическая система страны может считаться развитой, если 70% ее структуры занимает сектор услуг, а оставшиеся 30% делятся между промышленностью и агропромышленным комплексом. В настоящее время только несколько стран мира могут считаться по этой классификации развитыми. В России такой подход был воспринят органами государственной власти, что нашло отражение в разработке и принятии в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Классическая модель предполагает развитие сервис-ориентированной экономики за счет роста социальной эффективности как результата реструктуризации современной организации общественного производства. Страна при этом развивается не только как самостоятельная социально-экономическая система, реализуя внутренние проекты и обеспечивая повышение уровня самостоятельности, обособленности и экономической безопасности, но и как элемент глобальной экономической системы, повышая уровень конкурентоспособности и применяя рациональный ресурсно-целевой подход, используя свои сильные стороны в комбинации с сильными сторонами других государств, что позволяет сократить необоснованные траты на ресурсы, которые необходимы при реализации проекта, но которыми страна не обладает в должной мере или разработка которых чрезвычайно затратна.

Докладчик предложил рассмотреть обозначенную проблему трансформации экономической системы на примере функционирования и развития системы медицинского туризма. Он отметил, что развитие рынка туристских услуг уже само по себе оказывает стимулирующее и мультипликативное воздействие на развитие множества смежных рынков: транспорт, производство товаров народного потребления, связь, строительство и т. д. В результате объединения рынков туристских и медицинских услуг возникает значительный синергический мультипликативный эффект, который стимулирует социально-экономическое развитие страны. Но, как подчеркнул А. М. Малинин, туристско-медицинские услуги формируют локальный рынок, а затем происходит формирование и развитие международного сотрудничества. Интеграция национальной и международной систем в обязательном порядке связана с оказанием услуг на базе их региональной диверсификации за счет развития той самой сервис-ориентированной экономики.

По данным Ростуризма, в России доход от туризма составляет около 3,5% валового внутреннего продукта, и, по словам докладчика, это неплохой результат, он хорошо согласуется с задачей, поставленной Президентом, который уже не раз заявлял об актуальности увеличения несырьевого экспорта услуг за счет развития четырех отраслей: образования, здравоохранения, туризма и транспорта. Объединение двух направлений услуг — туристского и медицинского — поможет максимизировать ожидаемый результат. Таким образом, возникает необходимость разработки условий гармоничного фор-

мирования данного взаимодействия: медицины, в том числе высокотехнологичной как наиболее перспективной, и туризма. Сегодня можно говорить об антикризисном потенциале развития рынка. Результаты потребления данных услуг будут непосредственно отражаться в изменении социально-экономических показателей страны и в росте качества жизни.

А. М. Малинин отметил необходимость понимания того, что основной имманентной особенностью туристской услуги является ее комплексность и мультимодальность. На любом этапе выполнения туристской услуги если произошел сбой, то вся услуга становится или не совсем качественной, или вовсе негодной. Таким образом, при симбиозе рынка медицинских услуг и рынка туристских услуг, каждый из которых является комплексным, в силу близости их потребительских характеристик возникает целенаправленное движение в сторону максимизации производственного, технического, инновационного и социального потенциала.

Докладчик определил туристско-медицинскую услугу как совокупность целенаправленных, возмездных действий в комплексе туристского и медицинского обслуживания, которые ориентированы на обеспечение и удовлетворение потребностей туриста в получении вне места постоянного проживания качественной медицинской помощи широкого спектра, не противоречащей общечеловеческим и профессиональным морально-этическим принципам. Развитие рынка туристско-медицинских услуг является стимулом для реформирования сложившейся социально-экономической системы, сначала по переходу к социально ориентированной экономике, а затем и к развитию сервис-ориентированной рыночной экономики.

Далее А. М. Малинин перешел к рассмотрению соответствующих рисков. Он отметил, что в стране 40 федеральных органов исполнительной власти, в том числе 16 министерств, являются субъектами обеспечения безопасности медицинского туризма, и это создает определенные сложности в таком обеспечении. Несмотря на многие преимущества медицинского туризма, существует ряд определенных рисков, и некоторые из них связаны не только с особенностями медицинского процесса, но и с организационными и юридическими вопросами.

Комплексность услуги, или, как выразился докладчик, суперкомплексность — комплексность туристской услуги плюс комплексность медицинской услуги, — порождает суперпозицию, приводящую к синергии рисков и, следовательно, к необходимости обеспечения системы мер повышенного уровня для предотвращения разнообразных рисков.

Прежде всего, перед тем как отправиться на зарубежное лечение, необходимо убедиться, что система медицинского обслуживания в выбранной стране соответствует международным стандартам в области здравоохранения. Медицинские технологии и стандарты обслуживания в некоторых странах мира, особенно в Азии и Латинской Америке, значительно отличаются от того, к чему привыкли граждане стран Западной Европы или СНГ.



Одним из самых существенных рисков лечения за рубежом является ограниченное время на проведение медицинского вмешательства и наблюдения специалистами. В большинстве случаев пациенты приезжают на относительно короткий период — от нескольких дней до месяца, рассчитывая при этом на получение полноценной медицинской услуги. Экономия времени ограничивает возможности медицинских специалистов, которые вынуждены уплотнять график ведения пациента, сокращать число процедур и обследований и исключать длительные методы лечения. После оперативного вмешательства, некоторых медицинских процедур, чтобы вовремя заметить возможные осложнения, пациент определенное время должен находиться под постоянным наблюдением медиков. Поэтому пациенту желательно заранее согласовать возможность такого наблюдения и консультаций.

Нередко потенциальные пациенты, желающие пройти лечение за границей, выбирают экзотические страны. Кроме особенностей климата стоит помнить о таких опасностях, как местные эпидемии и болезни, к которым может не быть иммунитета. Поэтому пациентам не следует забывать о прививках, а также о необходимости консультации с лечащим врачом по поводу климатической адаптации.

Низкая цена на услуги не должна быть единственным критерием выбора, так как она может полностью соответствовать качеству услуг. В ряде медицинских учреждений низкая себестоимость медицинских услуг обеспечивается за счет дешевых препаратов и материалов, ограниченного ухода и питания, а также применения устаревших технологий.

К слабым сторонам медицинского туризма, как отметил докладчик, можно отнести и низкий уровень юридической защиты в случае медицинской

халатности. Важно помнить, что законодательство страны гражданства пациента может существенно отличаться от законов той страны, в которой он намерен проходить лечение. Перед поездкой за границу рекомендуется проконсультироваться с юристом, в частности, об особенностях законодательства в области здравоохранения, защиты прав потребителя, таможенного контроля и т. д.

А. М. Малинин назвал еще один риск, он связан с тем, что большинство пациентов во время медицинских путешествий предпочитают пользоваться услугами авиакомпаний, поскольку это быстро и комфортно, а цена несущественно превышает затраты при использовании других видов транспорта. Однако в ряде случаев авиаперелеты, особенно на большие расстояния, могут представлять определенную угрозу здоровью. Прежде всего это касается тех, кто перенес оперативное вмешательство, прошел курс химиотерапии или гормональной терапии: сухость воздуха, недостаточная вентиляция, переизбыток углекислого газа могут привести не только к головокружениям, но и к более серьезным проблемам. Особенно опасны перелеты для беременных женщин, и потому многие авиаперевозчики устанавливают ограничения по срокам беременности, на которых будущим мамам запрещено летать. В таких случаях рекомендуется заранее уточнить, до какого срока беременности можно воспользоваться услугами той или иной авиакомпании.

В заключение докладчик отметил, что, несмотря на указанные риски, при правильном выборе организации и страховании поездки большинства из них можно избежать. Поэтому не стоит опасаться ехать за границу в поисках качественного лечения и отдыха, надо только более ответственно относиться к организации поездки, изучить как можно больше информации, проконсультироваться у квалифицированных специалистов.

СО Д Е Р Ж А Н И Е

Сорок девятое пленарное заседание

Межпарламентской Ассамблеи

государств — участников СНГ 4

Матвиенко В. И. (Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) 8

Беглов А. Д. (временно исполняющий обязанности Губернатора Санкт-Петербурга) 10

Мильоре Дж. (председатель Специального комитета Парламентской ассамблеи Средиземноморья по вопросам терроризма) 12

Вуйнович М. (представитель Всемирной организации здравоохранения в Российской Федерации) —

Коваленко А. В. (руководитель управления информации и администрации Исполнительного директората Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН) 13

Документы, подготовленные постоянными комиссиями МПА СНГ

Насриддинзода Э. С. (председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам, председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по законодательству и правам человека) 16

Лебедева Т. Р. (Координатор Молодежной межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике) 17

Заварзин В. М. (председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по обороне) 19

Карапетян В. А. (председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам, председатель Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по вопросам территориального управления, местного самоуправления, сельского хозяйства и охраны природы) —

Гумерова Л. С. (член Постоянной комиссии МПА СНГ по науке и образованию, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по науке, образованию и культуре)	21
---	----

Материалы конференций и семинаров

Международная научно-практическая конференция «Молодые избиратели и кандидаты: от права избирать к праву быть избранным»	24
---	-----------

В экспертных советах при Межпарламентской Ассамблее

Заседание Экспертного совета по экономике при Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург, 12 марта 2019 года)	36
Заседание Экспертного совета по здравоохранению при Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург, 27 марта 2019 года)	62

C O N T E N T S

49th Plenary Session of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member Nations 4

<i>V. Matvienko</i> (Chairperson of the IPA CIS Council, Speaker of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation)	8
<i>A. Beglov</i> (Acting Governor of St. Petersburg)	10
<i>G. Migliore</i> (Chair of the PAM Special Committee on Terrorism)	12
<i>M. Vujnovic</i> (Representative of the World Health Organization in the Russian Federation)	—
<i>A. Kovalenko</i> (Head of the Information and Administration Office of the United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate)	13

Documents Prepared by the IPA CIS Permanent Commissions

<i>E. Nasriddinzoda</i> (Chair of the IPA CIS Permanent Commission on Legal Issues, Chair of the Committee of Majlisi Namoyandagon of Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan on Legislation and Human Rights)	16
<i>T. Lebedeva</i> (Coordinator of the Young CIS Interparliamentary Assembly, Member of the Committee of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on Social Policy)	17
<i>V. Zavarzin</i> (Chair of the IPA CIS Permanent Commission on Defense and Security Issues, Deputy Chair of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on Defense)	19
<i>V. Karapetyan</i> (Chair of the IPA CIS Permanent Commission on Economy and Finance, Chair of the Standing Committee of the National Assembly of the Republic of Armenia on Territorial Administration, Local Self-Government, Agriculture and Environment)	—
<i>L. Gumerova</i> (Member of the IPA CIS Permanent Commission on Science and Education, First Deputy Chair of the Committee of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on Science, Education and Culture)	21

Proceeding of Conferences and Seminars

International Conference *Young Voters and Candidates: Right to Vote and Right to be Elected* 24

Activities of Boards of Experts at the IPA CIS

Meeting of the Board of Experts on Economy at the IPA CIS (St. Petersburg, 12 March 2019) 36

Meeting of the Board of Experts on Public Health at the IPA CIS (St. Petersburg, 27 March 2019) 62

Верстка и предпечатная подготовка — *А. А. Борин, А. Г. Закиров*

Подписано в печать 28.06.2019. Формат 70 × 100¹/₁₆. Бумага мелованная. Гарнитура PT Serif.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,45. Тираж 900. Заказ ТЗ 71031-о-19.

Адрес Секретариата Совета МПА СНГ: 191015, С.-Петербург, Шпалерная ул., д. 47.
Телефоны редакции: (812) 326-69-24, 326-68-01.
web-страница: www.iacis.ru; e-mail: syv@iacis.ru

Зарегистрирован Министерством печати и информации Российской Федерации
(рег. № 0110626 от 07.05.1993)

Отпечатано с оригинал-макета в типографии «Капли дождя»: 190005, С.-Петербург,
Измайловский пр., д. 16/30, лит. Б. Тел./факс: (812) 325-08-48.