

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ  
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ  
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Журнал основан в 1993 году

**ВЕСТНИК** № 1 (74)  
**МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ**  
**АССАМБЛЕИ**



САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2015

Главный редактор **А. И. Сергеев**

Редакционная коллегия:

*Х. З. Бакенов, А. В. Баранов, А. М. Джафаров,  
А. П. Должиков, В. Г. Козут, И. Н. Липчу, С. А. Малинина,  
П. П. Рябухин, Н. А. Сатвалдиев, Л. Э. Слуцкий,  
А. И. Сурыгин, А. М. Чилингарян*



## ТЕМЫ НОМЕРА

Сорок первое пленарное заседание  
Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ

---

Международная научно-практическая конференция  
«Медицина и право в XXI веке» на тему  
«Перспективы сближения законодательства  
о здравоохранении и лекарственном обеспечении  
государств — участников СНГ»

---

Международная конференция  
«Перспективы развития законодательства  
о публично-частном партнерстве  
в государствах — участниках СНГ»

---

Молодежный межпарламентский форум СНГ

---

Опыт демократических преобразований в странах СНГ

---

К 70-летию Победы в Великой Отечественной войне  
1941–1945 годов

---

Хроника Межпарламентской Ассамблеи



---

## Сорок первое Межпарламентской государств —





---

# пленарное заседание Ассамблеи участников СНГ



# СОРОК ПЕРВОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

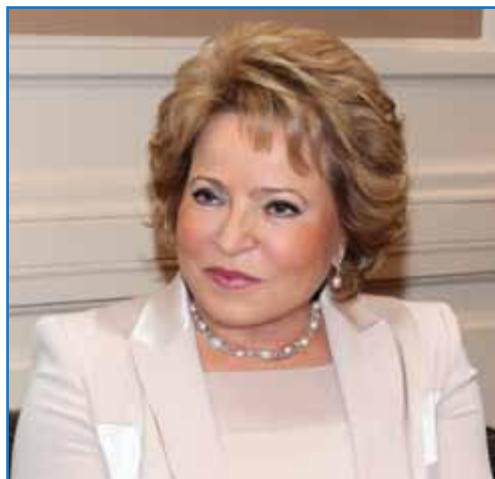
*28 ноября 2014 г. в Таврическом дворце состоялось сорок первое пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, в котором приняли участие парламентские делегации: Азербайджанской Республики – во главе с заместителем Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики В. Ф. Алескеровым; Республики Армения – заместителем Председателя Национального Собрания Республики Армения Э. М. Нагдалян; Республики Беларусь – Председателем Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В. П. Андрейченко; Республики Казахстан – Председателем Сената Парламента Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаевым и Председателем Мажилиса Парламента Республики Казахстан К. К. Джакуповым; Кыргызской Республики – Председателем Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Ш. Жээнбековым; Республики Молдова – председателем Комиссии Парламента Республики Молдова по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации К. П. Лучинским; Российской Федерации – Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко; Республики Таджикистан – Председателем Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан М. У. Убайдуллоевым.*

*Главной темой пленарного заседания стало правовое обеспечение формирования общего туристского пространства Содружества Независимых Государств. Кроме того, участники заседания одобрили проект Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств, приняли модельные законы «О статусе выборного лица местного самоуправления», «Об основах региональной политики», «О публично-частном партнерстве», «О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития», «О защите конкуренции», «Об основах единства технического регулирования в государ-*



ствах — участниках МПА СНГ в условиях вступления во Всемирную торговую организацию», «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры», «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения», «О содействии и регулировании международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ», «Об охране репродуктивных прав и репродуктивного здоровья граждан», «О свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях (объединениях)», «О трансграничном образовании», модельный Регламент административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности государств — участников СНГ, Рекомендации по имплементации Конвенции 1993 года о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении в национальном законодательстве государств — участников СНГ, Рекомендации по имплементации Конвенции 1972 года о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении в национальном законодательстве государств — участников СНГ, рекомендации «О подготовке педагогических кадров», модельный Инновационный кодекс для государств — участников СНГ, а также проект Стратегии обеспечения информационной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств.

В этом номере журнала мы публикуем обзор выступлений на сорок первом пленарном заседании Председателя Совета МПА СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко, Генерального секретаря Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца Э. А. Си, директора Бюро Международной организации по миграции в Москве З. Жигича, члена Международного комитета Красного Креста И. Сандо, а также выступлений участников заседания по вопросу «О правовом обеспечении формирования общего туристского пространства Содружества Независимых Государств».



**В. И. Матвиенко**

Открывая заседание, Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **В. И. Матвиенко** приветствовала делегации парламентов государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ, руководителей парламентов стран Содружества, Председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря Содружества Независимых Государств, представителей органов Содружества, руководителей Санкт-Петербурга, представителей дипломатического корпуса, а также делегации партнерских международных организаций: Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Парламентской Ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества, Межпарламентской Ассамблеи АСЕАН, Международного комитета Красного Креста, Международной организации по миграции, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международной Ассамблеи столиц и крупных городов.

Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ сообщила, что в 2014 г. состоялись два заседания Совета МПА СНГ, два пленарных заседания Межпарламентской Ассамблеи СНГ, 20 заседаний постоянных комиссий МПА СНГ, ряд которых традиционно были выездными. Они проходили в Баку, Ереване, Чолпон-Ате. Дважды собиралась Объединенная комиссия при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам. Состоялись пленарные заседания Экспертного совета СНГ — Регионального содружества в области связи, Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ и первое заседание Экспертного совета при Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам.

Эксперты в рабочих группах продолжали работу над модельным законом «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», над проектом Конвенции Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях. Рабочая группа подготовила проект Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств — участников СНГ, который будет представлен вниманию Ассамблеи.

Основной результат всей этой большой работы — 30 модельных законов, 10 из них приняты весной, на сороковом пленарном заседании, 20 документов будут рассмотрены на сорок первом пленарном заседании.

Одним из важных направлений деятельности Ассамблеи является



организация конгрессов и конференций с участием парламентариев. 25–26 сентября состоялся пятый международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни», организованный Межпарламентской Ассамблеей СНГ совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерством внутренних дел России. Конгресс собрал более 1700 участников из 20 стран мира, в том числе из девяти государств Содружества. Он прошел успешно и подтвердил необходимость согласованных подходов к развитию законодательной базы в сфере безопасности дорожного движения.

Как отметила В. И. Матвиенко, решение о создании Молодежной межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ принято совсем недавно, а сегодня она уже имеет свою небольшую историю. Проведены четыре пленарных заседания, а с 23 по 25 октября в Санкт-Петербурге, в Таврическом дворце, прошел первый Молодежный межпарламентский форум СНГ, в котором приняли участие представители молодежи из всех стран Содружества. Восемь государств были представлены делегациями, сформированными парламентами.

Как сообщила Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, рабочий календарь МПА СНГ включал международные конференции, семинары различной тематики: по избирательным процессам в СНГ, по законодательству в сфере здравоохранения, по перспективам развития в Содружестве законодательства о публично-частном партнерстве,

по проблемам народонаселения и устойчивого развития в XXI в. и др. Такие мероприятия являются хорошим подспорьем в выполнении главной функции Межпарламентской Ассамблеи СНГ — разработке модельного законодательства.

В. И. Матвиенко напомнила, что 2015 г. — год юбилея Победы. На заседании Совета МПА СНГ принято Обращение в связи с 70-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., которое будет направлено в парламенты и правительства государств — участников СНГ, международные партнерские организации. Кроме того, Совет принял решение обратиться в парламенты и правительства государств — участников СНГ с предложением организовать в странах Содружества массовую акцию «Зеленая волна»: разбить парки, скверы, аллеи, посадить деревья, кусты и цветы. В этой акции примет участие и Межпарламентская Ассамблея СНГ, в частности, во время предстоящего весной Невского международного экологического конгресса. Совет также рассмотрел информацию о ходе выполнения плана мероприятий Межпарламентской Ассамблеи, посвященных 70-летию Победы. В. И. Матвиенко попросила парламентариев Содружества, членов парламентских делегаций МПА СНГ содействовать выполнению этого плана, особенно акции «Эстафета Памяти», которая предполагает участие делегаций Ассамблеи в юбилейных мероприятиях в столицах всех стран — участниц СНГ.

На заседании Совета МПА СНГ также была заслушана информация о решениях Совета глав государств



**Э. А. Си**

СНГ и Совета глав правительств СНГ, состоявшихся 10 октября и 21 ноября 2014 г. соответственно. В числе других Совет глав государств СНГ рассмотрел вопрос о роли Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в развитии межрегионального сотрудничества. Главы государств одобрили представленную информацию и поддержали совместную инициативу Межпарламентской Ассамблеи и Исполнительного комитета СНГ по организации Форума регионов государств — участников СНГ в 2016 г. Совет МПА СНГ заслушал информацию о первых шагах по подготовке форума, ознакомился с проектом его концепции, принял решение о формировании организационного комитета.

Как отметила Председатель Совета, одно из важных направлений работы Межпарламентской Ассамблеи — наблюдение за организацией и проведением выборов. Совет МПА СНГ ознакомился с информацией об участии наблюдателей от МПА СНГ в мониторинге выборов депутатов Сената Парламента Республики

Казахстан. Наблюдатели будут работать и на парламентских выборах в Республике Молдова. В. И. Матвиенко выразила сожаление по поводу того, что в адрес МПА СНГ не поступило приглашения наблюдать за выборами в Верховную Раду Украины. Сейчас, когда новая Верховная Рада сформирована и приступила к работе, на заседании Совета МПА СНГ достигнута договоренность об обмене мнениями о взаимодействии, с тем чтобы найти возможности возобновить контакты с Верховной Радой.

Приветствуя участников пленарного заседания, Генеральный секретарь Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца **Э. А. Си** выразил большое удовлетворение теми возможностями, которые позволяют объединиться в общем стремлении помочь всем тем, кто нуждается в помощи.

Э. А. Си отметил важность разработки и принятия модельного закона «О содействии и регулировании международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ», который будет способствовать созданию единого правового пространства для совместных действий по оказанию гуманитарной помощи, спасению жизней и защите людей.

По словам Э. А. Си, деятельность в этом направлении началась не тогда, когда в 2012 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве между Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств и Международной федерацией обществ

Красного Креста и Красного Полумесяца. В данном регионе общество Красного Креста работает с 1868 г. С тех пор в мире произошло много изменений. Необходимо учитывать накопленный опыт, работать с партнерскими организациями, чтобы не упускать из виду нужды людей, оказавшихся в бедственном положении. Для стран СНГ в этой работе будет полезно опереться на опыт Межпарламентской Ассамблеи.

Э.А. Си сообщил, что во всех странах СНГ созданы отделения общества Красного Креста и Красного Полумесяца. Например, уже 20 лет ведется работа с населением в Чернобыльской зоне. К настоящему времени накоплен достаточный резерв добровольцев — около 120 тыс. человек могут быть мобилизованы, чтобы выехать на места и оказывать помощь пострадавшим.

Для преодоления стихийных бедствий часто недостаточно местных возможностей. Международная помощь должна приходиться быстро. Только оперативное содействие позволяет спасти жизни, имущество пострадавших, избежать трагических последствий. Э.А. Си выразил надежду, что вышеупомянутый модельный закон устранил препятствия, узкие места, позволит оперативно развертывать спасательные операции.

Э.А. Си подчеркнул, что разработка и принятие данного закона — это лишь очередной этап совместной деятельности. Необходимо и дальше работать сообща, чтобы помогать пострадавшим людям.

Директор Бюро Международной организации по миграции в Москве **З. Жигич**, приветствуя участников сорок первого пленарного заседания



**З. Жигич**

Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, отметил, что уже более 20 лет — с момента образования Содружества — МОМ оказывает поддержку правительствам стран СНГ по широкому спектру вопросов в области миграции. Совместные мероприятия, инициативы включают в себя консультирование по вопросам управления миграцией и содействие региональному диалогу. Также совместно был разработан и реализован ряд программ в таких областях, как трудовая миграция, управление границами, миграция специалистов здравоохранения, а также борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми.

Согласно сложившейся в СНГ традиции объявлять тематические года, 2014 г. был объявлен Годом туризма. По словам З. Жигича, туризм является мощным фактором активизации международного сотрудничества, укрепления взаимопонимания и культурного взаимообогащения народов СНГ. Его можно с уверенностью назвать одной из самых



**И. Сандо**

позитивных форм современной миграции, которая дает возможность людям лучше узнавать друг друга, знакомиться с традициями и укладом других народов. Тем самым туристическая деятельность вносит свою весьма заметную лепту в дело укрепления мира, способствует пониманию культур и снижению этнической напряженности, обусловленной большими миграционными потоками.

Но и в этой сфере может скрываться опасность. Всем известна такая проблема, как торговля людьми. И в туристической сфере есть недобросовестные фирмы, которые обманым путем, путем ложных обещаний вывозят граждан в другие государства с целью их дальнейшей эксплуатации. В связи с этим докладчик особо подчеркнул, что Международная организация по миграции ни в коей мере не дистанцируется от участия в обеспечении гарантий безопасности в данной сфере. В МОМ осознают важную роль превентивной работы по предоставлению самому широкому кругу заинтересованных лиц

полной и достоверной информации о рисках незаконной миграции, памятуя о принципе «предупрежден — значит, вооружен».

В завершение З. Жигич выразил искреннее восхищение красотой и многообразием туристических направлений России, а также пожелал успехов в освоении новых туристических маршрутов, которые будут способствовать укреплению взаимопонимания и сближению людей различных национальностей и культур. Он также заявил о своей глубокой убежденности в необходимости дальнейшего поступательного развития сотрудничества между МОМ и МПА СНГ, подчеркнув, что МОМ открыта к партнерству и всегда готова искать новые пути и формы работы по дальнейшему совершенствованию деятельности в области управления миграцией.

Член Международного комитета Красного Креста **И. Сандо** выразил глубокую благодарность Межпарламентской Ассамблее СНГ за приглашение Международного комитета Красного Креста для участия в сорок первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. Он напомнил, что в 2014 г. отмечается десятая годовщина подписания Соглашения о сотрудничестве между Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств и Международным комитетом Красного Креста. Результатом тесного сотрудничества стало принятие свыше 10 модельных законов и множества рекомендаций, связанных с осуществлением международного гуманитарного права на национальном уровне.

В 2014 г. также отмечалась 150-я годовщина принятия первой Женевской конвенции — события, значительно повлиявшего на международное право в целом. Принятие в 1864 г. Конвенции является точкой отсчета применения международного гуманитарного права, которое все еще в силе. На протяжении этих полутора веков весь мир претерпел значительные изменения. Международное гуманитарное право следовало этой эволюции и всегда стояло на страже правоприменения международно-правовых норм. По словам докладчика, в Международном комитете Красного Креста глубоко убеждены в том, что существующие нормы в целом вполне адекватны, являются четкой правовой базой для ответа на вызовы современных вооруженных конфликтов.

В то же время ситуация в зонах вооруженных конфликтов вызывает серьезную обеспокоенность: разрушенные дома, жертвы среди гражданского населения. В связи с этим можно предположить, что существующий ответ недостаточен. Но значительная проблема современности заключается не в самом

международном гуманитарном праве как таковом, а в том факте, что оно не уважается и не соблюдается во многих ситуациях, основные его принципы попираются. Нет уважения к человеческой жизни, нет сострадания к другим людям. Далее докладчик подчеркнул особую важность того, чтобы государства действительно соблюдали свои обязательства и уважали все позиции международного гуманитарного права в любых обстоятельствах.

И. Сандо отметил, что на протяжении последних нескольких лет усилия Межпарламентской Ассамблеи СНГ в этой сфере имеют особое значение. Однако остается место для новых инициатив, поскольку число гуманитарных вызовов постоянно растет. В связи с этим создание нового механизма обеспечения реализации международного гуманитарного права представляется весьма важным. Докладчик выразил глубокую убежденность в том, что лишь общими усилиями можно добиться прогресса и движения к большему уважению человеческой жизни и достоинства во всех частях света.



## О правовом обеспечении формирования общего туристского пространства Содружества Независимых Государств



**С. Н. Лебедев**

Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь Содружества Независимых Государств **С. Н. Лебедев** приветствовал участников сорок первого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от имени Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств.

С. Н. Лебедев отметил, что для Содружества Независимых Государств туризм является фактором взаимовыгодных экономических связей, а также играет важную роль в укреплении дружбы между народами стран Содружества, их приобщении к общему культурно-историческому наследию. Основы совместной деятельности на данном направлении были определены подписанным в 1993 г. Соглашением

о сотрудничестве в области туризма. В нем государства заявили о своем стремлении к формированию общего туристического пространства путем гармонизации соответствующей нормативно-правовой базы и решения ряда практических вопросов. Позднее для координации сотрудничества был создан Совет по туризму государств — участников Содружества Независимых Государств, который анализирует ситуацию и организует выполнение обозначенных задач. Совместной работе в этой области уже более 20 лет.

На сегодня туризм, как это закреплено в Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств, рассматривается в качестве одной из составляющих широкомасштабного гуманитарного партнерства на пространстве СНГ. Объем туристических потоков между странами-участницами ежегодно увеличивается. Повышается уровень качества организации и степень оздоровительной, культурно-познавательной и социальной насыщенности. По данным Ростата, в последние пять лет наблюдается тенденция постоянного роста туристических обменов между Россией и другими странами СНГ. Так, в 2013 г. российские граждане совершили на 15,5% больше туристских поездок в страны Содружества, чем в 2012 г.; численность граждан из стран СНГ, которые находились в России в качестве туристов, также увеличилась — на 11%. Аналогичные положительные тенденции наблюдаются и в других странах Содружества.



Базируясь на опыте работы в данной сфере и учитывая успешную практику проведения годов по гуманитарной тематике, Совет глав государств СНГ объявил 2014 г. Годом туризма в Содружестве Независимых Государств. Докладчик подчеркнул, что к началу Года туризма Советом глав правительств СНГ была утверждена Стратегия развития сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в области туризма на период до 2020 года. Принятию этой Стратегии предшествовала слаженная и целенаправленная работа Совета по туризму государств — участников СНГ.

С. Н. Лебедев отметил весомый вклад в содержательное наполнение Стратегии Межпарламентской Ассамблеи СНГ, принявшей в свое время рекомендательный законодательный акт «Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма», а также модельные законы «О детском и юношеском туризме» и «О туристской деятельности».

Стратегия развития сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в области туризма предусматривает активизацию взаимодействия государств в следующих направлениях: совершенствование нормативно-правовой базы и статистического учета, развитие системы безопасности мест размещения и соответствующей инфраструктуры, гармонизация стандартов качества предоставления туристских услуг, совершенствование системы подготовки профессиональных кадров, продвижение туристских продуктов на пространстве СНГ и международном рынке с использованием современных технологий.

С. Н. Лебедев указал на тот факт, что Стратегия — документ долгосрочный, и яркое тому подтверждение — План мероприятий на 2015–2017 годы по реализации Стратегии развития сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в области туризма на период до 2020 года, который был утвержден на заседании Совета глав правительств СНГ в Ашхабаде 21 ноября 2014 г. и знаменует новый этап взаимодействия государств в области туризма. В рамках этого Плана предусматривается актуализация в государствах — участниках СНГ законодательства о туризме и туристской деятельности, разработка целевых программ по внедрению концептуально новых направлений туристических связей, а также конкретных экскурсионных маршрутов. В частности, намечается развитие молодежного, экологического туризма и агротуризма, иных перспективных направлений.

Кроме того, в Плате нашла отражение заинтересованность государств СНГ в проведении и участии в ряде международных туристических выставок, в широком распространении рекламной продукции, развитии иных форм продвижения туристических услуг на региональные и международные рынки. В документе намечены меры по совершенствованию образования в сфере туризма и гостиничного бизнеса, в том числе путем расширения практического опыта и обмена им, рассмотрения этих вопросов в рамках ежегодных форумов творческой и научной интеллигенции государств СНГ.

В заключение Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь СНГ выразил надежду,



**Ч. К. Шульга**

что выполнение Плана мероприятий на 2015–2017 годы по реализации Стратегии развития сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма на период до 2020 года позволит государствам — участникам СНГ более эффективно использовать преимущества общего пространства для повышения конкурентоспособности туристских услуг, сделать путешествия туристов более интересными, комфортными и безопасными, а дальнейшие скоординированные действия Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и Исполнительного комитета СНГ при заинтересованном участии постоянных комиссий, отраслевых органов Содружества будут способствовать успешному решению этой важной задачи.

Председатель Совета по туризму государств — участников Содружества Независимых Государств, заместитель Министра спорта и туризма Республики Беларусь **Ч. К. Шульга**

поблагодарил присутствующих за внимание к теме развития туризма и отметил ее важность и актуальность, а также символичность того, что обсуждение проходит именно в Год туризма.

Докладчик отметил, что успехи отрасли пусть и далеки от желаемых, но имеют устойчивую динамику роста. За последние девять лет, по данным Всемирной туристской организации, удвоилось количество туристов, путешествующих в странах Содружества. Совет по туризму государств — участников СНГ выражает заинтересованность государств-участников в создании единого туристского пространства, что может обеспечить такие же темпы развития туризма на пространстве Содружества, какие демонстрирует опыт Европейского Союза и других мировых объединений.

Данная позиция отражена в Стратегии развития сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма на период до 2020 года, конкретные шаги реализации которой определены в Плана мероприятий на 2015–2017 годы. Совет по туризму государств — участников СНГ рассматривает этот трехлетний план как программу-минимум, то есть то, что необходимо сделать в обязательном порядке.

Усилия должны быть сконцентрированы по трем основным направлениям. Первым из них является работа по значительному улучшению координации взаимодействия туристических администраций. В данной области Совет по туризму государств — участников СНГ берет основную заботу на себя, предполагая повышение роли саморегулирующихся образований по видам туризма и по международным

проектам. Это могут быть советы по агротуризму, молодежному и другим видам туризма, а также советы по продвижению таких проектов, как «Великий шелковый путь» или «Из варяг в греки».

Второе направление работы по реализации Плана — сближение позиций по регулирующей составляющей, т. е. нормативным документам. На последнем заседании Совета по туризму государств — участников СНГ принято решение начать уже в 2014 г. деятельность по гармонизации национальных законов, касающихся туристической отрасли. В первую очередь предполагается сосредоточить усилия на обновлении понятийного аппарата, на его согласовании с базовым глоссарием Всемирной туристской организации, членами которой являются практически все страны Содружества.

Кроме того, планируется закрепить в нормативных документах возможности использования современных IT-технологий. Примерами успешности такого использования служат букинг и лоукост. Во взаимоотношениях туроператоров стран — участниц СНГ на сегодняшний день существуют определенные трудности в этой сфере.

Особое внимание будет уделено улучшению информационного сопровождения в сфере туризма на пространстве СНГ, в том числе на законодательном уровне — в статьях нормативных правовых актов о туристско-информационных центрах, условиях финансирования, формировании штатов и т. д.

С учетом событий, происшедших в 2014 г. на рынке туристических услуг (в частности, приостановки деятельности ряда крупнейших туроператоров стран СНГ), в течение ближайших

трех лет планируется в первую очередь выработать новые стандарты, касающиеся качества предоставляемых услуг. В соответствии с этими стандартами каждый отель, где бы он ни находился — во Владивостоке, Ашхабаде, Минске или в любом другом городе Содружества, — должен отвечать требованиям присвоенной ему категории. Данное требование, полагают в Совете по туризму государств — участников СНГ, применимо и к уровню подготовки кадров — он должен быть более или менее одинаковым.

Третьим направлением деятельности по выполнению Плана мероприятий на 2015–2017 годы по реализации Стратегии развития сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма до 2020 года докладчик обозначил объединение усилий по продвижению туристических возможностей. Одной из важнейших задач этого направления Совет по туризму государств — участников СНГ полагает увеличение числа общих проектов. На сегодняшний день уже близок к завершению этап подготовительных работ по совместному с Телерадиокомпанией «Мир» проекту под рабочим названием «Жемчужины Содружества». Следующим проектом может стать введение системы возврата налога на добавленную стоимость — такс-фри.

В заключение Ч. К. Шульга отметил, что выполнение обозначенных задач и Плана мероприятий на 2015–2017 годы в целом поможет странам Содружества найти новые точки общего роста и значительно улучшить комфортность отдыха и путешествий граждан государств — участников СНГ, а также внести более весомый вклад в экономику стран Содружества.



**А. Ю. Манилова**

Заместитель Министра культуры Российской Федерации **А. Ю. Манилова** отметила, что объявление 2014 г. Годом туризма в Содружестве Независимых Государств ясно говорит о нацеленности стран Содружества на ускоренное развитие туристской индустрии в интересах национальных экономик. Туризм является мощным фактором активизации международного сотрудничества, культурного взаимообогащения народов. Лучшего моста между странами и людьми, чем культура и туризм, человечество еще не придумало. И это — общий фундамент в построении единого туристского пространства СНГ, общий фундамент для всех стран Содружества.

В СНГ за последние годы была сформирована правовая база развития туризма — основа взаимодействия стран-участниц в этой сфере, действуют модельные законы «О туристской деятельности», «О детском и юношеском туризме». Новые жизненные

реалии потребовали новых практик, инновационных решений, которые сегодня уже внедряются в странах СНГ и требуют новых законодательных регуляторов: в области безопасности туризма, а также продвижения туристских продуктов на международных рынках, страхования, классификации отелей, стимулирования притока инвестиций в туристскую инфраструктуру. В силу этих обстоятельств Стратегия развития сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма на период до 2020 года, принятая в 2013 г. Советом глав правительств СНГ, определила гармонизацию законодательств стран Содружества одним из ключевых направлений сотрудничества.

А. Ю. Манилова сообщила, что Министерство культуры Российской Федерации разработало в 2014 г. семь туристских законов, и выразила надежду на поддержку российского парламента в том, что эти важнейшие для российского туризма законы примут в течение 2015 г., после чего их можно будет представить партнерам по Содружеству на Совете по туризму государств — участников СНГ, заседание которого состоится в 2015 г. в Минске.

Докладчик отметила, что в результате напряженной двухлетней работы Министерства культуры Российской Федерации с органами государственной статистики в августе 2014 г. в России утверждена и введена в действие официальная статистическая методика оценки числа въездных и выездных туристских потоков. Она разработана в соответствии с международными рекомендациями по статистике туризма и соответствует стандартам Всемирной торговой организации. Подобная

методика уже применяется в Азербайджане, с 2015 г. по ней начнут работать в Молдове. После перехода всех стран СНГ на единые принципы статучета появится возможность для эффективного обмена достоверной информацией по туристским потокам. В 2013 г. туристский поток из стран СНГ в Россию вырос на 15%. Из Молдовы прибыло на 30% больше туристов, из Беларуси — на 28%, из Казахстана — на 22%, из Кыргызстана — на 19%. Увеличилось количество и российских граждан, выезжающих в страны СНГ: в Кыргызстан — на 30%, в Азербайджан — на 19%, в Армению — на 19%, в Казахстан — на 18%. С учетом итогов 2014 г., по прогнозным оценкам, рост въездного потока в Россию в 2015 г. должен составить не менее 13%.

Заместитель Министра культуры подчеркнула, что увеличению турпотоков способствует проведение совместных масштабных акций, и рассказала о некоторых ключевых проектах. Состоялись V российско-азербайджанский форум «Межрегиональное сотрудничество: новые возможности роста» и третий межрегиональный форум «Россия. Армения. Таможенный союз», в подготовке и проведении которых приняли активное участие Министерство культуры Российской Федерации и Ростуризм. В июне 2014 г. в Брянской области проведен международный культурно-туристский форум «Год туризма в СНГ. Диалог культур — основа развития туризма» с участием представителей стран Содружества. Центральным событием форума стала дискуссионная площадка «Россия — Беларусь: вместе навстречу 70-летию Победы», в работе которой приняли участие более 200 человек. В июне

в Сочи прошла встреча министров культуры зарубежных стран, организованная Министерством культуры Российской Федерации совместно со Всемирной туристской организацией ООН (ЮНВТО). В ней также приняли участие министры туризма и эксперты по туризму стран Содружества. В сентябре в Ингушетии прошел V Международный фестиваль туристического кино, а в Сочи состоялась международная научно-практическая конференция «Сотрудничество и формирование согласованной политики в вопросах развития туризма на пространстве СНГ. Профессиональное туристское образование: новые вызовы и возможности».

В октябре в Петербурге состоялся II Международный форум по культурно-познавательному туризму. В Таврическом дворце — штаб-квартире Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ прошло заседание Совета по туризму государств — участников СНГ в рамках конференции «Год туризма в СНГ. Проблемы и перспективы интеграции в туризме», инициатором которой выступило Министерство культуры Российской Федерации.

Крупнейшим интеграционным проектом, реализуемым сегодня на пространстве СНГ общими усилиями стран — участниц Содружества, А. Ю. Манилова назвала международный историко-культурный проект «Великий шелковый путь», в работе над которым принимает активное участие Министерство культуры Российской Федерации.

В год 70-летия Победы в Великой Отечественной войне, общей победы для всех государств — участников СНГ важно открыть для новых поколений





**М. Ж. Чакиев**

возможности пройти маршрутами Победы.

Заместитель Министра культуры, информации и туризма Кыргызской Республики — директор Департамента туризма при Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики **М. Ж. Чакиев** от имени всей туристической отрасли Кыргызской Республики приветствовал В. И. Матвиенко и всех участников сорок первого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств и выразил признательность за поддержку туризма и продвижение идей в области усиления взаимодействия стран СНГ по развитию туризма.

Как отметил докладчик, очередное пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств — это еще одна возможность создать необходимые правовые

предпосылки для тесного сотрудничества представителей туристической отрасли стран СНГ в развитии данной отрасли, которая по темпам роста является лидирующей в мировой экономике.

М. Ж. Чакиев особо подчеркнул, что инициатива и намерения парламентариев стран Содружества развивать и оказывать всемерную поддержку в развитии туризма на пространстве СНГ посредством выработки нормативно-правовых документов, регулирующих туристическую деятельность как внутри стран Содружества, так и в рамках межправительственных отношений, имеют большое значение для туристических отраслей всех стран Содружества.

Во всем мире туризм считается одной из наиболее динамично развивающихся отраслей мировой экономики. Постоянный рост влияния туризма как на мировой рынок в целом, так и на экономику отдельных стран и регионов является одной из тех значительных тенденций, которые сопутствуют формированию и развитию мирового хозяйства. Сегодня с полной уверенностью можно сказать, что туризм стал крупной самостоятельной отраслью экономики, деятельность которой направлена на удовлетворение определенных потребностей населения. Развитие туризма оказывает стимулирующее воздействие на многие секторы экономики стран, такие как транспорт, связь, строительство, торговля, сельское хозяйство и др. По данным Всемирного совета по туризму и путешествиям, мировая индустрия путешествий в настоящее время производит товаров и услуг на общую сумму около 7 трлн долл. США в год, и, по имеющимся прогнозам,



в ближайшие 10 лет прирост объемов производства в отрасли составит не менее 4,6% в год. По данным же Всемирной туристской организации ООН, число международных прибытий в 2020 г. достигнет отметки в 1,6 млрд человек. Это открывает огромные возможности для экономики стран СНГ.

Сегодня для эффективного решения существующих проблем по взаимодействию стран Содружества в сфере туризма, в области визовых, приграничных, нормативно-правовых, статистических и других вопросов необходимо иметь единую туристическую организацию в форме объединения, которая могла бы представлять интересы туристической отрасли каждой из стран СНГ как на территории Содружества, так и за ее пределами. В качестве данной структуры может выступить единое туристическое объединение стран Содружества, состоящее из ведущих туристических ассоциаций стран — участниц СНГ, ориентированное на взаимодействие при решении существующих проблем в области туризма. Данная организация может выступить исполнительным органом в формировании единого туристического пространства Содружества Независимых Государств, объединив потенциал действующих туристических организаций в странах Содружества и разработав схему их взаимодействия.

В заключение М.Ж. Чакиев выразил уверенность, что формирование общего туристического пространства стран — участниц Содружества Независимых Государств будет успешным благодаря поддержке парламентариев стран Содружества, и отметил, что общая для всех задача — сделать туристическую отрасль, индустрию



**Ю. С. Путрик**

гостеприимства, объединяющим фактором в СНГ.

Первый вице-президент Международной туристской академии **Ю. С. Путрик** отметил, что туризм в экономическом пространстве СНГ может стать мощной движущей силой и доходообразующей отраслью для национальных экономик государств — участников Содружества — тенденции к этому регулярно фиксируются в последнее время. Данные обстоятельства подвигают сообщество на выработку и принятие эффективных организационных и законодательных мер, способствующих укреплению экономики стран Содружества посредством развития туризма, воссоздания на новых принципах международных и межрегиональных туристских маршрутов, в том числе по Великому шелковому пути, и других масштабных проектов.

В связи с этим задача гармонизации законодательства является

чрезвычайно важной. Один из путей ее решения — формирование общего модельного законодательства для государств — участников СНГ. В этом отношении должен осуществляться системный подход, предполагающий создание не одного (как правило, громоздкого) закона, а группы, пакета компактных законов (в дальнейшем — сопутствующих им нормативных правовых актов), в том числе базового закона о туризме с основными понятиями и терминами, законов об информационном обеспечении туризма на едином пространстве СНГ, о регулировании видов туризма (выездного, внутреннего, въездного, социального), о единой системе статистического наблюдения и анализа. Заслуживает внимания идея создания общего туристского «шенгена» стран Содружества для внешних стран в рамках сферы гостеприимства и туристско-экскурсионной деятельности. Таковым является видение задач дальнейших этапов законоотрчества.

На современном этапе первейшей является задача создания унифицированной терминологической базы, основа которой отражена в статье 1 модельного закона «О туристской деятельности». Докладчик отметил, что Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи уделяет вопросу развития законодательной базы большое внимание, в свое время были подготовлены и выпущены два объемных справочных издания с унифицированной для целей разработки модельных законов терминологической базой. Ю. С. Путрик подчеркнул особую важность единообразия используемых профессиональных терминов в сфере туризма на общем туристском пространстве СНГ.

По мнению докладчика, одной из главных задач является определение ведения туризма как социального и как отдельного вида деятельности. Решение этой задачи представляется особо актуальным для государств с большим количеством территориальных субъектов власти, например для Российской Федерации. Соблюдение общего принципа совместного ведения туризма центральными властями и властью на местах существенно упростит вопросы регулирования отношений, в том числе и вопросы финансирования отрасли.

Не менее важной, особенно с учетом печального опыта туроператоров Российской Федерации в сезоне 2014 г., является задача разработки эффективных мер защиты прав потребителей в случае действий недобросовестных туроператоров.

Большое значение для централизованного продвижения туристских маршрутов имеет формирование деятельности межнациональных туристско-информационных центров и поручение им функции статистического наблюдения в рамках ведомственной статистики туристских потоков и других показателей по целому ряду учетных признаков с привлечением в качестве волонтеров студентов вузов туристского образования, что благотворно отразится не только на достоверности статистических показателей, но и на качестве учебного процесса при подготовке профессиональных кадров, а последнее служит залогом высококачественного обслуживания на уровне мировых европейских стандартов.

В заключение Ю. С. Путрик выразил надежду на то, что предложения к модельному закону «О туристской

деятельности» будут учтены при выработке его новой редакции.

Как отметила первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по культуре, член Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту **Е. Г. Драпеко**, туризм — важное средство углубления интеграционных процессов между странами — участницами СНГ, один из крупнейших и динамично развивающихся секторов мировой экономики, который стимулирует экономический рост, поддерживает идеи по защите окружающей среды, пропагандирует памятники культурного наследия, а также способствует укреплению прав человека и основных свобод для всех людей независимо от расы, пола, языка, религии.

Для развития сотрудничества в сфере туризма необходимы усилия по сближению национальных законодательств и нормативных предписаний, упрощению и гармонизации таможенных и других процедур пересечения границ, унификации документов. Докладчик поддержала идею, высказанную Ю. С. Путриком, по поводу единой на пространстве СНГ визы, которая помогла бы восстановить маршруты, существовавшие на протяжении десятилетий в советское время.

Е. Г. Драпеко сообщила, что в сфере туризма Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ по инициативе Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту приняла четыре модельных законодательных акта: «Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма», «О клубном отдыхе»,



**Е. Г. Драпеко**

«О туристской деятельности», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Эти модельные законы сегодня используются в национальных законодательствах стран Содружества.

На развитие общего туристского пространства работают и другие документы, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ. Президенты семи государств подписали разработанную Межпарламентской Ассамблеей Конвенцию о приграничном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств, которая призвана стать правовым инструментом вовлечения всех уровней власти в решение вопросов приграничного сотрудничества, в том числе в сфере туризма.

Вместе с тем, отметила докладчик, некоторые проблемы, требующие правового регулирования, остаются нерешенными. Это касается вопросов



**И. А. Максимов**

лицензирования, сертификации, стандартизации в туристской сфере, так как имеющиеся нормативные акты часто носят противоречивый характер, что приводит к разлаженности механизмов их реализации.

Определенное влияние оказал на ситуацию негативный опыт потрясенный туристского рынка в 2014 г., который, по мнению аналитиков, явился следствием в том числе несовершенства положений Федерального закона Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и его последующих изменений в части обеспечения финансовых гарантий, а также несовершенства базы для исчисления размеров взносов в компенсационный фонд. Эксперты полагают, что использование в качестве механизма финансовых гарантий страхования гражданской ответственности туроператоров практически невозможно для случаев банкротства туроператоров, поскольку такие услуги

не могут быть отнесены к категории страховых. Для защиты туристов от не состоятельности туристических компаний специалисты предлагают применять только банковские гарантии.

Туризм — сложное межотраслевое социальное явление. Отрасль включает в себя перевозки, системы размещения, питания, туристско-экскурсионных, интерактивных услуг, а также деятельность турагентов и иных организаторов путешествий. Однако в действующем Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и в модельном законе «О туристской деятельности», принятом Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ, регулируется только деятельность туроператоров и турагентов. То есть законы действуют в среде ограниченного туристского продукта.

Эти и многие другие проблемы характерны для туристской отрасли всех государств — участников СНГ и должны найти свое разрешение в новой редакции модельного закона «О туристской деятельности», которая разрабатывается Постоянной комиссией МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту.

Е. Г. Драпеко сообщила, что Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ совместно с Санкт-Петербургским государственным экономическим университетом провела в Таврическом дворце два крупных туристских форума. В результате их работы появилась стратегия взаимодействия в сфере туризма, были представлены рекомендации и предложения к планам конкретных мероприятий.

Завершая выступление, докладчик выразила уверенность, что обсуждаемые в ходе пленарного

заседания Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ вопросы и принятые решения придадут новый импульс сотрудничеству стран Содружества в сфере туризма.

Ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета **И. А. Максимцев** особо подчеркнул важность деятельности по созданию единого правового поля для развития туризма на пространстве Содружества Независимых Государств, а также подготовки кадров, унификации и гармонизации образовательных программ, выработки единых стандартов, понятных всем. Именно эти условия, по мнению докладчика, обеспечат туристу свободу передвижения.

И. А. Максимцев выразил уверенность, что Санкт-Петербургский государственный экономический университет на сегодняшний день накопил большой потенциал для успешной работы по всем перечисленным направлениям развития туристической отрасли.

Заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по науке, образованию и культуре **С. Е. Рыбаков** в своем выступлении отметил, что туризм сегодня — один из важнейших факторов не только интеграции, но и развития экономики государств — участников Содружества Независимых Государств. В сфере туризма существует ряд проблем, и одна из них — превалирование выездного туризма над въездным. Решение этой проблемы требует законодательных мер, призванных простимулировать въездной туризм, причем тот его вид, который направлен на использование туристического продукта в рамках СНГ.



**С. Е. Рыбаков**

Не менее важным является развитие туризма на периферии, а не только в столицах и в крупных, уже известных как туристические центры, городах. В современном постиндустриальном обществе туризм может стать своего рода локомотивом, который даст толчок развитию малых городов, располагающих потенциально интересным туристическим продуктом.

Докладчик отметил, что данная проблема актуальна не только для России и других стран СНГ, но и для всех стран мира, причем во многих из них уже принимаются меры для ее решения. Одним из удачных вариантов решения представляется опыт создания ассоциаций малых туристических городов, позволяющий налаживать горизонтальные связи, успешно продвигать туристический продукт и способствующий комплексному развитию таких городов. По мнению С. Е. Рыбакова, подобные формы работы в сфере туризма необходимо поддерживать и активно развивать.





# Международная научно-практическая конференция «Медицина и право в XXI веке»







---

«Перспективы сближения  
законодательства  
о здравоохранении  
и лекарственном  
обеспечении государств —  
участников СНГ»



# МЕДИЦИНА И ПРАВО В XXI ВЕКЕ

*12 ноября 2014 г. в Таврическом дворце состоялась международная научно-практическая конференция «Медицина и право в XXI веке» на тему «Перспективы сближения законодательства о здравоохранении и лекарственном обеспечении государств — участников СНГ», организованная совместно Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и Санкт-Петербургским государственным университетом.*

*В конференции приняли участие члены Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ, представители профильных комитетов и комиссий парламентов, министерств здравоохранения стран Содружества, экспертного сообщества. Председательствовавший на пленарном заседании Ю. А. Щербук, председатель Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ, декан факультета стоматологии и медицинских технологий СПбГУ, выступил с докладом «Пути интеграции систем здравоохранения государств — участников СНГ».*

*На пленарном заседании обсуждались ключевые задачи здравоохранения: укрепление здоровья людей и достижение современного уровня в качестве медицинского обслуживания населения.*

*Прозвучали доклады, затрагивающие самые острые и злободневные темы в сфере охраны здоровья населения: пути интеграции систем здравоохранения государств — участников СНГ; практические аспекты гармонизации законодательства о лекарственном обеспечении на территории Евразийского экономического пространства для участников фармацевтического рынка; социально-правовые аспекты доступа мигрантов к услугам здравоохранения; возможность доступа к услугам здравоохранения в период вооруженных конфликтов и чрезвычайных ситуаций; создание единого фонда компенсации за оказанную медицинскую помощь как инструмента возмещения оплаты медицинской помощи гражданам государств — участников СНГ, временно пребывающим на территории другого государства.*

## Модератор:

**Ю. А. Щербук**

председатель Экспертного совета по здравоохранению при Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, декан факультета стоматологии и медицинских технологий Санкт-Петербургского государственного университета.

Заместитель руководителя Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств **С. А. Курдин** приветствовал участников конференции от имени Генерального секретаря — руководителя Секретариата Совета МПА СНГ А. И. Сергеева и отметил, что Межпарламентская Ассамблея практически с момента своего основания рассматривает широкий спектр вопросов здоровья населения. Создание в апреле 2013 г. Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ демонстрирует особую значимость сферы здравоохранения для государств Содружества. Тематика конференции — перспективы сближения законодательства о здравоохранении и лекарственном обеспечении государств СНГ — отражает важнейшее направление в деятельности не только Экспертного совета по здравоохранению, но и профильных постоянных комиссий.

Принимаемые Межпарламентской Ассамблеей модельные законы способствуют процессу гармонизации законодательной базы в странах Содружества по данному вопросу, создают условия для развития законодательства на национальном уровне. Первым документом, регламентирующим

указанную сферу деятельности, стала Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств от 1994 г. С. А. Курдин отметил, что модельные законы, принятые в последние два десятилетия, не теряют своей актуальности. К теме конференции непосредственно относятся такие модельные законы, как «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» (1995 г.), «Об основах медико-социальной защиты граждан, больных сахарным диабетом» (2004 г.), «О защите прав и достоинства человека в биомедицинских исследованиях в государствах — участниках СНГ» (2005 г.) и многие другие.

Как сообщил С. А. Курдин, на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи 28 ноября 2014 г. будет рассмотрен проект модельного закона «Об охране репродуктивных прав и репродуктивного здоровья граждан», разработанный совместно с Фондом ООН в области народонаселения. Основными сферами регулирования этого законопроекта выступают разработка новой, согласованной политики и гармонизация норм права государств-участников в области охраны репродуктивных прав и репродуктивного здоровья человека в соответствии с международными стандартами.

С. А. Курдин поблагодарил Санкт-Петербургский государственный университет за инициативу проведения конференции и плодотворное сотрудничество, выразил готовность к его продолжению и пожелал участникам заседания успехов в работе.

С приветствием от имени ректора Санкт-Петербургского государственного университета Н. М. Кропычева, ученых, преподавателей и студентов СПбГУ к участникам конференции обратился первый проректор по учебной и научной работе Санкт-Петербургского государственного университета **И. А. Горлинский**.

Он сообщил, что конференция проводится ежегодно, ее инициаторами являются Санкт-Петербургский государственный университет и Ассоциация медицинского права Санкт-Петербурга. Конференция вызывает устойчивый интерес, что, по мнению И. А. Горлинского, вполне закономерно, так как успех медицины зависит не только от медицинских технологий, но и от системы управления.

Особенностью этой, шестой конференции является то, что в состав ее организаторов вошли Межрегиональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств.

И. А. Горлинский выразил благодарность руководству Секретариата Совета МПА СНГ за возможность проведения конференции в таком историческом и знаменательном месте, как Таврический дворец. Он отметил, что тематика конференции, затрагивающая вопросы гармонизации

правового регулирования и правоприменительной практики, приобретает дополнительную актуальность в связи с интеграционными процессами на пространстве СНГ — образованием Таможенного союза, Евразийского экономического союза. По его убеждению, участники конференции могут внести свой вклад в работу по гармонизации экономических связей и правовых отношений.

**Ю. А. Щербук** выступил с докладом «Пути интеграции систем здравоохранения государств — участников СНГ». Он сообщил, что в сентябре 2013 г. в Санкт-Петербурге прошло первое заседание Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ, созданного в целях совершенствования модельной законодательной базы в сфере охраны здоровья. Международная интеграция была определена в качестве приоритетной задачи, решение которой невозможно без объективной оценки весьма сходных проблем здравоохранения стран Содружества.

Во всех странах важнейшей задачей является поиск путей достижения сбалансированности бюджетов, снижения расходов на здравоохранение, растущих в связи с четырьмя ключевыми причинами: старением населения и существенным ростом числа хронических заболеваний; высокой стоимостью инновационных медицинских технологий; ростом информированности и запросов пациентов без их приверженности к здоровому образу жизни; устаревшими и малоэффективными механизмами финансирования.

Говоря о финансировании отечественной системы здравоохранения, докладчик отметил, что совокупные расходы федерального бюджета,



бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации запланированы в 2014 г. в размере 2,4 трлн руб., а в 2017 г. они должны, с учетом инфляции от 4% до 7,5%, достичь показателя 2,6 трлн руб. В 2006 г. по валовому внутреннему продукту Россия имела показатель 66,5 трлн руб. и занимала восьмое место в мире, при этом инвестиции в систему государственного здравоохранения составляли всего 2,5 трлн руб., что позволило ей занять 75-е место среди 194 стран, входящих во Всемирную организацию здравоохранения.

Как с сожалением отметил Ю.А. Щербук, к 2017 г. прогнозируется снижение расходов федерального бюджета на здравоохранение в текущих ценах на 19%, а в постоянных ценах — на 34–35%. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации имеют тенденцию к снижению,

это заставляет задуматься о принятии новых управленческих, организационно-правовых и финансово-экономических решений.

В Российской Федерации доля расходов на здравоохранение в ВВП составляет 3,4–3,6%. К 2017 г. этот показатель прогнозируется на уровне 3,6%, однако по расчетам Счетной палаты Российской Федерации он может снизиться до уровня ниже 3%, что является недопустимым, по мнению экспертов Всемирной организации здравоохранения. В целом же эксперты ВОЗ считают, что показатель финансовых инвестиций в систему здравоохранения должен составлять не менее 5% внутреннего валового продукта, а по стоимости услуг на одного жителя — не менее 2,5 тыс. долл.; в России в 2014 г. этот показатель равен 887 долл.

Докладчик проинформировал, что, по опыту экономически развитых стран, расходы на здравоохранение

свыше 12% внутреннего валового продукта не улучшают показатели здравоохранения на уровне популяции. Тем не менее эксперты Всемирного банка прогнозируют рост расходов на здравоохранение стран Евросоюза с 8–10% ВВП до 15% в 2020 г. По мнению международной группы экспертов аналитического отдела английского журнала «Экономист», потребность в инвестициях подобного уровня свидетельствует о глубоком финансово-экономическом и управленческом кризисе современного европейского здравоохранения, ставящем его на грань выживания.

В связи с этим весьма показателен глобальный рейтинг стран мира, опубликованный 19 сентября 2014 г. агентством Bloomberg по данным Всемирной организации здравоохранения и Всемирного банка. Критериями отбора стали: самый главный интегративный показатель всех систем здравоохранения — ожидаемая продолжительность жизни свыше 70 лет; внутренний валовой продукт более 5 тыс. долл. на человека в год в странах с населением более 5 млн человек. Данные рейтинга свидетельствуют об отсутствии достоверно значимых корреляций между 30-кратно отличающимся объемом финансовых расходов и эффективностью систем здравоохранения 51 государства (в списке ВОЗ 194 государства).

В рейтинг включены три государства Содружества Независимых Государств. При этом наиболее позитивно оценена эффективность системы здравоохранения Республики Беларусь, занявшей 42-е место и опередившей Соединенные Штаты Америки, оставшиеся в 44-й строке рейтинга. Такой результат достигнут при доле

ВВП в Беларуси в 3,5 раза меньшей по сравнению с США и при 26-кратно меньшей стоимости медицинских услуг для одного жителя: 8 895 долл. на каждого гражданина Соединенных Штатов и 339 долл. на каждого гражданина Беларуси.

Азербайджанская Республика, входящая в Содружество Независимых Государств, оказалась в международном рейтинге на 49-м месте. Благодаря позитивным изменениям в системе здравоохранения Российской Федерации страна впервые в своей истории вошла в данный рейтинг, заняв 51-ю завершающую строку, что свидетельствует о достижении ожидаемой продолжительности жизни свыше 70 лет.

Возвращаясь к вопросу о необходимости поиска новых управленческих решений и более эффективных механизмов финансирования, Ю.А. Щербук отметил, что здесь существуют разные точки зрения. Одни, в основном экономисты, предлагают участие населения в оплате медицинской страховки и в частичной, до 10%, оплате лекарств и медицинских услуг с одновременным повышением на эту же сумму заработной платы и других фиксированных доходов (пенсий, стипендий), с которых выплачивается страховка. Другие, преимущественно представители медицинского сообщества, настаивают на замене «бисмарковской» страховой модели здравоохранения, которая используется в Австрии, Бельгии, Германии, Нидерландах и Франции, более экономичной «бевериджской» моделью, которая используется в Австралии, Великобритании, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Канаде, Португалии, Финляндии и Швеции. При этом большинство экспертов утверждают, что проведение



реформ напрямую связано с необходимостью модернизации медицинского образования.

Среди общих для стран Содружества проблем медицинского образования докладчик выделил следующие.

Во-первых, глобальный экспоненциальный рост медицинской информации: до 5 тыс. научно-практических статей в день. Такой объем информации невозможно проанализировать персонально, требуется работа группы аналитиков, нацеленная на выбор приоритетных научных знаний. По опыту целого ряда экономически развитых государств, полное обновление знаний идет в размере 25% от исходного образования, и это значит, что через три-четыре года необходимо полное обновление знаний врача по специальности.

Во-вторых, несоответствие международным требованиям существующего государственного образовательного стандарта, направленного на подготовку врача в весьма востребованной сегодня области предиктивной персонализированной медицины.

В-третьих, дефицит учебно-тренинговых симуляционных центров, дистанционных образовательных технологий, электронных медицинских библиотек в вузах и лечебных учреждениях, свободного и бесплатного доступа к национальным и международным электронным медицинским базам.

Наблюдается недостаточный уровень профессиональных практических навыков выпускников; медленный переход к международной системе трехэтапной подготовки врачей хирургической специальности (обучение через учебно-тренинговые симуляционные центры, обучение на базе

экспериментальной операционной и клинической практика на пациентах); некорректное использование международного принципа независимости оценки обучения и итоговой государственной аттестации выпускников в формате объективно структурированного клинического экзамена.

Наконец, это несовершенство системы переподготовки и повышения квалификации преподавателей высшей школы.

Кроме того, среди общих для стран Содружества проблем здравоохранения в качестве главных Ю.А.Щербук назвал следующие:

— увеличивающийся антагонизм страховой, бюджетной и рыночной моделей здравоохранения с постоянным ростом и преобладанием затрат на стационарную медицинскую помощь (70% и более);

— недостаточный уровень семейной профилактической высокотехнологичной медицины и приверженности населения к здоровому образу жизни;

— рост числа и стоимости лекарственных препаратов, количества фармацевтических производств, не соответствующих международным стандартам GMP (в 2013 г. не менее 20% всех фармпроизводств не отвечали этим стандартам);

— отсутствие на межгосударственном уровне модельного законодательства, регламентирующего общие принципы и подходы в организации системы охраны здоровья, а также государственные гарантии гражданам стран СНГ доступной и качественной медицинской помощи на территории другого государства Содружества.

Учитывая эти обстоятельства, Экспертный совет по здравоохранению при МПА СНГ определил в качестве

первостепенной задачи формирование комплексного межгосударственного подхода к решению проблем здравоохранения стран Содружества путем разработки модельных законов, имеющих предметом своего регулирования в первую очередь интеграцию систем здравоохранения государств — участников СНГ на основе сближения законодательства об охране здоровья населения этих стран.

Докладчик отметил, что и страны Евросоюза, продекларировавшие в 2011 г. в Женеве финансово-экономический кризис в своих системах здравоохранения, на фоне прогнозируемого Всемирным банком повышения расходов на здравоохранение с 8–10% до 15% ВВП, в целях экономии средств приняли решение о создании к 2030 г. единой европейской системы здравоохранения, которая объединит международные центры передового медицинского опыта и сеть спутниковых клиник с электронной коммуникацией.

Как подчеркнул Ю. А. Щербук, по мнению экспертов СНГ, необходим закон о межгосударственной системе медицинского страхования. Особый интерес вызывает концепция создания единого межгосударственного фонда компенсации за оказанную медицинскую помощь в качестве инструмента возмещения оплаты медицинской помощи, оказанной гражданам государств — участников СНГ, временно пребывающим на территории другого государства Содружества. Создание такого фонда возможно на основе государственно-частного партнерства. В странах Евросоюза в настоящее время сделан выбор в пользу реструктуризации сети лечебно-профилактических учреждений, сокращения штата

медицинских работников и снижения расходов на здравоохранение в целом.

Модельное законодательное регулирование востребовано и в опережающем развитии профилактической медицины, института врачей общей практики с целью расширения стационарзамещающих технологий и сокращения числа дорогостоящих стационарных коек. В Евросоюзе планируется уменьшение к 2030 г. доли стационаров в общем объеме финансирования здравоохранения до 20%.

Кроме того, необходим закон о создании международных и гармонизации существующих клинических протоколов и стандартов медицинской помощи путем клиничко-экономической оценки медицинских технологий, основанной на бюджетном финансировании только эффективных, безопасных и экономически выгодных методов диагностики, лечения, изделий медицинского назначения и лекарственных средств. В странах Евросоюза с 2016 г. будут введены единые международные стандарты качества европейского здравоохранения.

Законодательного разрешения требует и проблема доступности медицинской помощи, современного медоборудования и лекарственных средств для социально незащищенных граждан государств — участников СНГ. Особую актуальность для участников фармрынка имеет гармонизация законодательства о лекарственном обеспечении. В настоящее время Евросоюзом готовится закон о поддержке социально уязвимых слоев населения, планируется расширение сети медико-социальных учреждений и создание разветвленной инфраструктуры групп самопомощи с частичным государственным финансированием.

Назрела потребность и в законе о приоритетном развитии сектора электронных технологий в управлении здравоохранением и лечебно-диагностическим процессом с созданием «пациент-управляемой» модели здравоохранения. В Евросоюзе формируются единый европейский сектор электронного здравоохранения, так называемая сопричастная медицина, и центральный электронно-медицинский реестр с главным офисом в Италии.

Весьма востребованным, по словам докладчика, будет модельный закон, нацеленный на гармонизацию стандартов обучения и переподготовки медицинских и фармацевтических кадров государств Содружества с ориентацией на предиктивную медицину, основанную на донозологической диагностике, фармакокоррекции и фармакопревенции. В Евросоюзе уже осуществляется модификация медицинского и фармацевтического образования на международном уровне с ориентацией учебных программ на концепцию «от лечения заболеваний к их профилактике и поддержанию здоровья».

Ю. А. Щербук сообщил о создании экспертной рабочей группы, ключевым звеном которой являются специалисты юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. Благодаря их участию изучены национальное законодательство и совместные правовые акты стран Содружества, подготовлены предложения по трем приоритетным направлениям.

Первое из них касается путей сближения законодательства об охране здоровья государств — участников СНГ с целью интеграции их систем здравоохранения.

Наиболее актуально, по мнению экспертов, создание модельных законов, определяющих общие правовые подходы к вопросам охраны здоровья населения стран Содружества, содержащих унифицированную для стран СНГ терминологию, принципы и гарантии реализации гражданином своего права на охрану здоровья и получение медицинской помощи, виды медицинского страхования и т. д.

Также экспертами подтверждается необходимость разработки модельных законов о государственных социальных стандартах стран Содружества, в том числе в области здравоохранения, включая перечень видов и порядок финансирования бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения, стандарты профилактики, диагностики, лечения, реабилитации и т. д.

Наиболее сложной проблемой представляется реализация человеком своего права на квалифицированную медицинскую помощь на территории государства Содружества, гражданином которого он не является. При этом в качестве вопросов первостепенной важности выделены: неопределенность правового статуса субъекта права на получение медицинской помощи, отсутствие единых стандартов и порядка ее оказания, а также единых принципов финансирования системы здравоохранения и возмещения затрат на оказание медицинской помощи между странами Содружества.

Второе направление связано с возрастанием свободного обращения биофармацевтических препаратов и возникновением соответствующих выгод для экономики и здравоохранения стран Содружества.

Здесь эксперты пришли к следующим выводам.

В первую очередь необходимо межгосударственное законодательное обеспечение защиты интеллектуальной собственности для биофармпрепаратов; не все государства — участники СНГ применяют одни и те же степени защиты для биофармацевтических средств.

Еще один вывод касается возможности параллельной торговли в пределах СНГ, позволяющей импортировать и перепродавать продукцию, выведенную на рынок одного государства, в другом государстве Содружества, получая выгоду от разницы в цене или от уровня защиты интеллектуальной собственности на биофармацевтические препараты.

Кроме того, необходимо обеспечить безопасность и качество медпрепаратов на всем пространстве Содружества путем единой стандартизации лекарственных средств через международную фармакопею. В связи с этим докладчик напомнил о проблемах контрафактной лекарственной продукции, требующих решения на межгосударственном уровне.

Третье направление связано с подготовкой медицинских кадров. В этом вопросе, как отметил Ю. А. Щербук, весьма актуален значительный потенциал ведущих вузов медицинского профиля стран Содружества. Конкретный позитивный опыт связан с созданием и успешной реализацией в Санкт-Петербургском государственном университете учебных программ и курсов по подготовке высококвалифицированных специалистов в сфере здравоохранения не только по традиционным, но и по новым, весьма востребованным специальностям.

Благодаря созданию факультета стоматологии и медицинских технологий с кафедрой фундаментальных проблем медицины, которая есть далеко не в каждом медицинском вузе, с использованием клинической и теоретической научно-практической базы Института экспериментальной медицины, начата подготовка врачей, обладающих знаниями в области предиктивной медицины, основанной на стратегии профилактики, донозологической диагностики и персонализированного лечения пациентов с учетом молекулярно-генетических особенностей организма, фармакогенетики, фармако- и геронтогеномики.

В СПбГУ осуществляется подготовка все более востребованных в здравоохранении юристов в сфере медицинского права, кроме того, сформированы учебные программы по подготовке юристов в сфере фармацевтического права.

Впервые в Российской Федерации стала осуществляться подготовка на факультете медицинского профиля инженеров по программе «Ортопедические системы и технологии» для реабилитационных медицинских и медико-социальных центров, протезно-ортопедических предприятий, НИИ травматологии, ортопедии и протезирования. С 2015 г. планируется подготовка инженеров еще по двум специальностям — «Системы и технологии телемедицины» и «Программная инженерия информационно-аналитических систем телездоровоохранения» — с участием специалистов по IT-технологиям для развития электронного сектора здравоохранения в Российской Федерации и других странах СНГ, в ближайшей перспективе — создание магистратуры

по медицинским нанотехнологиям и биоматериаловедению.

В заключение докладчик сообщил, что результаты проведенной экспертной работы обобщены в рекомендациях «О сближении законодательства государств — участников СНГ в сфере охраны здоровья» и направлены в парламенты стран Содружества; уже получены положительные отзывы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также парламентов Беларуси, Казахстана и Армении.

Председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по здравоохранению, физической культуре, семейной и молодежной политике, член Экспертного совета по здравоохранению при Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ **А.В.Цецохо** выступил с докладом «Законодательство в сфере здравоохранения Беларуси: состояние и перспективы интеграционных процессов».

По словам докладчика, развитие здравоохранения в значительной степени определяется политическими, социально-экономическими, правовыми процессами, характерными для современных условий. Рыночные отношения все активнее влияют на отрасль здравоохранения, на ее развитие и управление ею. Изменяются условия хозяйственной деятельности организаций здравоохранения, развивается частная медицинская практика, расширяется спектр дополнительных платных медицинских услуг. Эти принципиальные изменения вызывают потребность в более четком регулировании отношений в области охраны здоровья со стороны государства. Однако все изменения в сфере

здравоохранения могут быть продуктивными только в рамках надлежащего правового обеспечения.

Как отметил А.В.Цецохо, в современном мире законодательная база любой страны не может развиваться изолированно, она должна учитывать законодательство других государств, международные правовые акты. Проблема сближения национальных законодательств в рамках Содружества Независимых Государств является весьма актуальной. Унификацию нельзя понимать как простое заимствование положений тех или иных законов страны-партнера, поскольку каждая из стран Содружества является суверенным государством, которое хотя и проводит согласованную по многим параметрам политику, но учитывает и свои интересы, равно как и передовой международной опыт в нормотворчестве. Поэтому процесс сближения национальных законодательств должен быть всесторонним, сбалансированным, взаимовыгодным. Он может рассматриваться как на законодательном, так и на подзаконном уровне, как на уровне парламентариев, так и на уровне правительств.

Наиболее важна, на взгляд докладчика, унификация концептуальных положений законодательства об основах регулирования деятельности в области охраны здоровья. Без сбалансированных базовых законодательных актов государств говорить о сближении всего законодательства не представляется возможным. Политические идеи должны быть преломлены через призму законодательную и положены в основу всех интеграционных процессов в развитии здравоохранения.

Опыт России и Беларуси в данном вопросе может послужить примером.



Так, несмотря на два десятилетия независимого развития и реализацию различных моделей финансирования, основные направления реформирования здравоохранения в обоих государствах идентичны. В России и в Беларуси общие приоритеты государственной политики в области здравоохранения: повышение эффективности оказания медицинской помощи, увеличение реальной доступности медицинской помощи для широких слоев населения, повышение престижа здоровья в системе социальных ценностей общества, усиление профилактической направленности здравоохранения.

В связи с этим четко определились основные тенденции в сотрудничестве и ключевые направления унификации законодательства в области охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Прежде всего, это осуществление согласованной политики в обеспечении охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, создание механизмов принятия согласованных управленческих решений по реформированию системы здравоохранения, сотрудничество в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации медицинских и фармацевтических кадров, создание общей системы последипломного медицинского образования, проведение совместных научных исследований в области обеспечения охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Сегодня эти направления активно реализуются в Беларуси и России. Принятие законов в области здравоохранения является ярким примером унификации двух правовых систем.

А. В. Цецохо сообщил, что до конца 1990-х гг. белорусская отрасль здравоохранения была стеснена рамками устаревшего законодательства, и практика решения вопросов, связанных с приобретением организациями здравоохранения экономической самостоятельности, появлением новых источников финансирования и формированием рынка медицинских услуг, потребовала концептуальных изменений правового регулирования общественных отношений в сфере здравоохранения.

В 1993 г. были приняты два основополагающих закона — «О здравоохранении» и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», которые определили главные направления государственной политики в области охраны здоровья населения. Однако дальнейшее развитие рыночных отношений, построение Союзного государства потребовали корректировки законодательства о здравоохранении. Так, в начале 2000-х гг. парламентами Беларуси и России практически параллельно были подготовлены и приняты унифицированные законы о здравоохранении, о донорстве крови и ее компонентов, о трансплантации органов и тканей человека, о лекарственных средствах, о качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека и многие другие.

Дальнейшему сближению, интеграции и повышению эффективности национальных систем здравоохранения Российской Федерации и Республики Беларусь, формированию и осуществлению общей политики в области охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения способствовали

положения Концепции социального развития Союзного государства на 2011–2015 годы, которая была утверждена постановлением Высшего Государственного Совета 25 ноября 2011 г. В рамках реализации данной концепции осуществлялось совершенствование системы оказания медицинской помощи и предоставления равных прав гражданам при ее оказании.

Практика применения Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации подтвердила приверженность обеих стран принципу безотлагательного принятия мер по предоставлению гражданам равных прав на получение медицинской помощи.

Сегодня эта тенденция получила свое развитие и в договоре о Евразийском экономическом союзе, в рамках которого работа по сближению национальных законодательств в сфере здравоохранения будет продолжена.

По словам докладчика, специфика современного этапа совершенствования белорусского законодательства заключается в создании действенной, логически завершенной системы законодательных актов, которая вместе с тем была бы предельно прозрачной и понятной каждому гражданину. Сегодня законодательство о здравоохранении насчитывает около 1700 нормативных правовых актов различных видов, среди них 31 закон, 10 из которых являются основополагающими в этой области, более 30 декретов и указов

Президента Республики Беларусь, около 200 постановлений Правительства, свыше 700 постановлений и приказов Министерства здравоохранения Республики Беларусь, около 100 нормативных правовых актов других республиканских органов государственного управления и около 600 решений органов местного управления и самоуправления. Сформированный национально-правовой фундамент отрасли позволяет в настоящее время основное внимание сфокусировать на совершенствовании законодательной базы с учетом правоприменительной практики и перспективных потребностей системы здравоохранения.

А. В. Цецохо сообщил, что депутатами Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь принят законопроект, предусматривающий корректировку норм закона «О лекарственных средствах». Это имеет большое значение, поскольку с 1 января 2015 г. начинает действовать Евразийский экономический союз.

Основная идея данного законопроекта сводится к созданию благоприятных условий для насыщения отечественного фармацевтического рынка безопасными и эффективными лекарственными средствами. В настоящее время лекарственная безопасность приобретает особую актуальность в связи с динамичным ростом фармацевтической промышленности и поступлением в обращение огромного количества новых препаратов.

В законопроекте, во-первых, закрепляется положение о Республиканском формуляре лекарственных средств как о списке лекарственных средств доказанной эффективности, допустимой безопасности и более

экономически выгодных при использовании бюджетных средств, выделяемых на здравоохранение. Формуляр в свою очередь будет служить основой для формирования перечня основных лекарственных средств, определяющих объем оказания лекарственной помощи на льготных условиях, в том числе бесплатно, разработку годовых планов государственных закупок лекарственных средств, клинических протоколов и методов оказания медицинской помощи, устанавливающих объем оказания медицинской помощи в стационарных и амбулаторных условиях.

Во-вторых, в целях своевременного выявления всех изменений в соотношении пользы и риска лекарственных средств и принятия мер по минимизации негативных последствий их применения проектом закона определяется система фармаконадзора.

Законопроектом также закрепляется положение о системе контроля качества лекарственных средств, представляющей особый комплекс мероприятий, проводимых при промышленном производстве, аптечном изготовлении, реализации, хранении, транспортировке, медицинском применении, что позволяет гарантировать качество лекарственных средств, находящихся в обращении на территории республики. Наряду с этим вводится запрет на промышленное производство лекарственных средств при несоответствии промышленного производства требованиям GMP.

В рамках реализации Договора о Евразийском экономическом союзе для формирования общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий подготовлен проект соглашения, разрабатываются гармонизированные

документы второго уровня, определяющие единые принципы и правила обращения лекарственных средств и медицинских изделий на территориях государств-участников. В связи с этим в проекте закона предусмотрены изменения, упрощающие осуществление административной процедуры государственной регистрации лекарственных средств. В частности, изменяется срок действия регистрационного удостоверения — бессрочно вместо пяти лет, как было ранее; при этом устанавливается требование, что по истечении пятилетнего срока после государственной регистрации лекарственного средства необходимо пройти процедуру подтверждения регистрации, по результатам которой выдается бессрочное регистрационное удостоверение.

Таким образом, новации, получившие закрепление в законе «О лекарственных средствах», будут способствовать обеспечению доступности для населения эффективных и безопасных лекарственных средств, развитию фармацевтической промышленности с учетом требований GMP, в том числе в условиях формирования общего рынка лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза.

Докладчик проинформировал, что в ближайшее время в белорусском парламенте продолжится работа по совершенствованию нормативных правовых актов, касающихся вопросов донорства крови и ее компонентов, качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов.

С докладом «Социально-правовые аспекты доступа мигрантов к услугам здравоохранения» выступил

глава Регионального представительства Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в Российской Федерации **Д. М. Мухамадиев**.

Докладчик отметил, что масштабы миграции как в мире в целом, так и в Российской Федерации, занимающей второе место по числу мигрантов, диктуют необходимость создания эффективной правовой базы, отвечающей мировым стандартам предоставления услуг в сфере здравоохранения — важного и неотъемлемого компонента социальной адаптации мигрантов в принимающих сообществах, особенно в связи с интеграционными процессами в рамках Таможенного союза и создаваемого Евразийского экономического союза. Прежде всего это касается используемой терминологии.

Д. М. Мухамадиев подчеркнул, что с позиции обществ Красного Креста и Красного Полумесяца помощь должна оказываться вне зависимости от правового статуса иностранных граждан, с учетом индивидуальных потребностей и конкретной уязвимости каждой категории мигрантов. Оказание медицинской помощи уязвимым категориям мигрантов, содействие их адаптации в принимающих сообществах, защита их жизни и здоровья, а также обеспечение уважения к личности являются приоритетами деятельности Красного Креста и Красного Полумесяца во всех странах мира, в том числе и на пространстве СНГ.

Докладчик сообщил, что, принимая во внимание рост миграции, необходимость решения вопросов доступа мигрантов к базовым услугам здравоохранения, в 2011 г. на международной конференции Красного Креста

и Красного Полумесяца представители стран-участниц, в том числе стран СНГ, проголосовали за резолюцию, в соответствии с которой мигранты вне зависимости от их правового статуса должны иметь доступ к необходимой медико-социальной и правовой помощи. Положения резолюции также направлены на искоренение всех форм дискриминации в отношении мигрантов и членов их семей, обеспечение уважения прав мигрантов.

По мнению Д. М. Мухамадиева, за последние годы в законодательстве стран СНГ произошел существенный сдвиг в этом направлении. В частности, созданное в системе Федеральной миграционной службы России Управление содействия интеграции активно занимается разработкой механизмов адаптации и интеграции мигрантов. По его инициативе только за 2013 г. было принято более 40 законодательных актов, в частности Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Большое значение имеет Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации», где четко определяется круг вопросов, которые подлежат исполнению, в том числе Министерством здравоохранения и лечебными учреждениями, и право иностранного гражданина на бесплатную медицинскую помощь в экстренной форме при внезапных острых заболеваниях, обострениях хронических заболеваний, представляющих угрозу для жизни пациента. Скорая, в том числе специализированная, медицинская помощь

оказывается иностранным гражданам при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства. Отдельно в Правилах оговорено, что медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения указанная медицинская помощь оказывается иностранным гражданам бесплатно.

Вместе с тем анализ обращений в общественные приемные Красного Креста и в другие организации, занимающиеся вопросами адаптации мигрантов, выявил наличие нерешенных проблем в практическом применении указанного нормативного акта.

Например, нередки случаи отказа в предоставлении экстренной медицинской помощи мигрантам при отсутствии у них регистрации. Кроме того, часто срок бесплатного пребывания в лечебно-профилактических учреждениях ограничивается тремя днями госпитализации, при том, что в документе дается указание на улучшение состояния пациента и выход его из угрожающей для жизни ситуации.

Тревожной назвал докладчик тенденцию, связанную с необоснованным отказом мигрантам в оказании экстренной помощи либо с требованием платы за предоставление услуг со стороны администрации лечебных учреждений, что противоречит законодательству Российской Федерации.

Следующий важный вопрос касается диагностики, профилактики и лечения социально значимых заболеваний, таких как туберкулез, ВИЧ-инфекция и т.п. По словам Д.М. Мухамадиева, доступные статистические данные являются неполными, иногда

противоречивыми. Так, в соответствии с официальной статистикой Федерального центра мониторинга противодействия распространению туберкулеза, на иностранных граждан приходится всего 2,7% заболеваемости туберкулезом, в то же время для иностранных граждан, проживающих в Москве и Санкт-Петербурге эти цифры значительно больше, потому что концентрация мигрантов в этих городах особенно велика. Однако по данным Роспотребнадзора удельный вес иностранных граждан, которые ежегодно обследуются на туберкулез, ВИЧ-инфекцию, болезни, передающиеся половым путем, и гепатит, составляет не более 10% от общего числа иностранных граждан. В частности, за 10 месяцев 2013 г. обследованием было охвачено 1 млн 242 тыс. иностранных граждан, в то время как среднее число иностранных граждан в Российской Федерации составляет до 12 млн человек. Таким образом, велика доля невыявленности этих заболеваний.

По каждому случаю выявления указанных инфекций Роспотребнадзор выносит решение о нежелательности пребывания в стране. На практике период между выявлением заболевания и датой принятия решения может составлять не один месяц, а после поиск данного иностранного гражданина миграционными органами может затянуться на неопределенное время — как правило, большинство мигрантов не проживают по месту регистрации, и весь этот период лечение больного не осуществляется, состояние его здоровья ухудшается, а в случае с туберкулезом больной продолжает представлять опасность для окружающих. Один больной в день может заразить



от 15 до 20 человек, находясь в общественном транспорте. Если же больной депортирован, то по возвращении на родину он продолжает заражать там своих соотечественников, также прибывающих в Россию, либо оформляет себе новые документы на въезд, возвращается и дальше продолжает работать, оставаясь инфицированным.

Следовательно, не решается серьезная социально-эпидемиологическая задача, а именно прерывание цепочки передачи инфекции, локализации очага, а излишние административно-правовые барьеры приводят к тому, что значительная часть мигрантов из-за страха быть депортированными скрываются, продолжая представлять опасность как для себя, так и для окружающих.

Еще один важный момент касается доступа к лечению туберкулеза и ВИЧ-инфекции. В соответствии с российским законодательством лечение иностранных граждан, в том числе зараженных туберкулезом и ВИЧ-инфекцией, не предусмотрено бюджетом и является ответственностью как самого мигранта, так и в ряде случаев работодателя. В некоторых случаях предусмотрено лечение туберкулеза с открытыми формами, но этот вопрос остается на усмотрение врачебной комиссии, следовательно, говорить о четком регламенте лечения пока не приходится.

Законодательная норма по депортации либо нежелательному пребыванию мигрантов в случае диагностики туберкулеза или пожизненный запрет на въезд ВИЧ-инфицированным, по мнению докладчика, не имеют серьезного медицинского эффекта. При этом стоимость лечения одного больного простой формой туберкулеза

оценивается в сумму от 30 до 300 тыс. руб., а для туберкулеза с множественной лекарственной устойчивостью лечение одного больного достигает 2 млн руб. Антиретровирусная терапия для лиц с ВИЧ-инфекцией стоит в среднем от 60 до 80 тыс. руб. в месяц, и такая терапия является пожизненной. Международная статистика не подтверждает какой-либо взаимосвязи между депортацией и ограничением на поездки для ВИЧ-положительных и уменьшением распространения вируса. На практике фактически нарушение прав человека приводит к тому, что часть населения, относящаяся к группе риска, начинает избегать официальную систему здравоохранения, это ведет к задержке постановки диагноза, препятствует началу лечения, что в свою очередь способствует распространению ВИЧ-инфекции.

Д. М. Мухамадиев отметил, что в настоящее время в прессе и в аналитических материалах мигранты отождествляются с основной угрозой распространения ВИЧ и туберкулеза, и такая точка зрения имеет право на существование, поскольку информированность мигрантов, в частности, о мерах профилактики ВИЧ-инфекции продолжает оставаться низкой. Однако если в Западную Европу в основном мигранты прибывают из стран, где более 80% населения заражено этой инфекцией, то для СНГ ситуация иная: прибывают из стран СНГ, где уровень ВИЧ-инфекции в десятки раз ниже, чем в Российской Федерации, для которой ВИЧ-инфекция продолжает оставаться большой проблемой: сегодня в России более 700 тыс. человек являются ВИЧ-инфицированными и ежегодный прирост составляет до 10%. Поэтому проблему

ВИЧ-инфекции нужно решать интегрированно на пространстве СНГ.

По словам докладчика, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца взаимодействует с Федеральной миграционной службой России, с миграционными органами других стран СНГ, а также с соответствующими медицинскими центрами. Есть полное понимание проблемы, стороны заинтересованы в ее решении. Существуют совместные инициативы, некоторые из них реализуются в качестве пилотных проектов.

В частности, в 2013 г. Федеральной миграционной службой России были открыты центры социальной адаптации мигрантов в Оренбурге и Тамбове, там силами Красного Креста ведутся информационные сессии для мигрантов по таким темам, как «Здоровый образ жизни», «Туберкулез», «ВИЧ-инфекция», «Личная гигиена». Кроме того, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца открыто более 25 центров домиграционной подготовки в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане как странах исхода мигрантов и в Казахстане как стране транзита и конечного пребывания, около 30 тыс. человек ежегодно получают информацию через эти центры.

В Санкт-Петербурге общественная приемная Красного Креста работает с 2012 г., а в Москве с 2013 г. Она позволяет активно использовать прямой контакт с мигрантами.

Д. М. Мухамадиев упомянул и такой новый вид деятельности в рамках российского участия в программах международной помощи, как обеспечение работы мобильных лечебно-диагностических комплексов. Такие

комплексы уже начали работать в ряде стран СНГ и демонстрируют свою эффективность. Ежемесячно такой мобильный комплекс охватывает более 10 сельских населенных пунктов, в том числе расположенных на расстоянии 250–300 км от лечебных учреждений. В среднем ежемесячно до 3 тыс. человек обращаются в такие мобильные центры, где тестируются на туберкулез, на ВИЧ-инфекцию и гепатит. Таким образом, данная форма работы способствует более системному отношению к проблеме, включая и раннее выявление и, соответственно, лечение туберкулеза и других заболеваний среди потенциальных мигрантов, т. е. на этапе домиграционной подготовки, что облегчает положение самого мигранта и снижает нагрузку на принимающую страну.

В завершение докладчик высказал ряд предложений.

Предлагается разработать и внедрить сбалансированный правовой механизм раннего выявления туберкулеза и ВИЧ-инфекции в странах СНГ, в том числе для повышения мотивации мигрантов к обращению в лечебные учреждения без опасения быть депортированными. Практическое значение в связи с этим имеет разработка единого для стран СНГ медицинского документа о состоянии здоровья мигранта, который признавался бы всеми странами-участницами.

Актуальными задачами также являются повышение правовой грамотности мигрантов относительно порядка пребывания в принимающей стране, особенностей ее законодательства в сфере здравоохранения и разработка мер по повышению эффективности выявления туберкулеза и санитарно-просветительской работы среди

мигрантов. Одновременно актуальным представляется повышение правовой грамотности медицинского персонала в вопросах миграции.

Еще одно важное направление — это повышение ответственности работодателей в вопросах доступа трудящихся-мигрантов к здравоохранению. И здесь существенное значение в решении многих вопросов имеет система социального страхования.

Член Экспертного совета по здравоохранению при Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, профессор кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского государственного университета **Н. И. Дивеева** представила доклад «Правовые механизмы гармонизации законодательства об охране здоровья и лекарственном обеспечении в пределах Евразийского экономического союза и Содружества Независимых Государств».

Как вначале отметила докладчик, защита социальных прав, поддержание социального благополучия каждого человека и гражданина являются сегодня приоритетами в деятельности любого цивилизованного государства. Открытость границ, общее экономическое пространство, безвизовый режим въезда в те или иные страны, в частности в страны СНГ, требуют решения многих вопросов на уровне законодательства, которое в разных странах разное.

При обозначении данной проблемы используются различные термины: «сближение законодательства», «унификация законодательства», «гармонизация законодательства». К примеру, в Договоре о Евразийском экономическом союзе, приходящем на смену Евразийскому

экономическому сообществу с 1 января 2015 г., в соответствующих главах, которые касаются регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий, говорится о гармонизации и унификации требований законодательства государств-членов в сфере обращения лекарственных средств, принятии единых правил в сфере обращения медицинских изделий, определении единых подходов к созданию системы и т. д. То есть термины разнообразны, и необходима их интеграция.

Любая международная организация создается с целями и задачами, определенными в ее уставе или в договоре о ее создании. Международная организация вырабатывает некие нормы международного права. В то же время страны, вошедшие в международную организацию, имеют свое национальное законодательство. Н. И. Дивеева выделила два механизма имплементации норм международного права в национальном законодательстве.

Первый путь — это принятие международных соглашений, которые могут называться конвенциями или иначе, могут быть многосторонними или двусторонними. Они направлены на решение тех вопросов, в которых заинтересованы государства — члены международной организации. При принятии такого соглашения международной организацией оно становится частью национального законодательства стран-участниц. В некоторых случаях, даже если государство является участником соответствующей международной организации, необходима процедура ратификации соглашения. В странах, входящих в СНГ, принятое соглашение становится частью национального законодательства

и обязательно к применению на территории государства-участника.

Второй механизм имплементации норм международного права — это разработка и принятие модельного закона, в рамках которого определяются общие подходы к правовой регламентации той или иной группы общественных отношений. Например, связанных с охраной здоровья, с медицинским образованием, с получением медицинской помощи, в том числе мигрантами, с государственными медицинскими стандартами и т. д. Модельный закон предлагает общий подход к регламентации соответствующих вопросов, а государство-участник на основании этого модельного закона принимает соответствующий национальный закон, который, таким образом, становится частью национального законодательства.

Например, при регулировании общих вопросов в сфере охраны здоровья граждан в рамках СНГ сегодня используются оба подхода. Так, действуют Соглашение о сотрудничестве в области охраны здоровья населения 1992 г., Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств — участников Содружества Независимых Государств 1997 г., которое сегодня как раз подвергается изменениям в связи со сложившимися социально-экономическими, политическими и другими условиями, Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с ростом заболеваемости сахарным диабетом 2008 г.

В качестве примеров использования другого механизма имплементации норм международного права докладчик упомянула модельные законы «Об основах медико-социальной

защиты граждан, больных сахарным диабетом», «О защите прав и достоинства человека в биомедицинских исследованиях в государствах — участниках СНГ», Концепцию модельного закона «О противодействии ВИЧ/СПИ-Ду в государствах — участниках СНГ».

Далее Н.И. Дивеева остановилась на плюсах и минусах той и другой формы имплементации норм международного права.

Что касается международных соглашений, то если соответствующий документ подписан и, когда требуется ратификация, ратифицирован, происходит унификация законодательства в определенном вопросе. Потому что текст соглашения не изменяется в национальном законодательстве, соглашение становится частью правовой системы государства.

Вместе с тем не всегда в государстве существуют механизмы реализации конкретного соглашения, как например в случае реализации Соглашения об оказании гражданам государств — участников Содружества Независимых Государств медицинской помощи. И это минус такой формы имплементации норм международного права.

Докладчик отметила, что право на охрану здоровья, право на медицинскую помощь — это права так называемого второго поколения, их реализация зависит от уровня развития государства, прежде всего от социально-экономических показателей.

В случае имплементации норм международного права через модельное законодательство происходит не унификация законодательства, а его гармонизация. То есть речь идет не о полном единообразии норм, а о том, что эти нормы сходным образом, на основе единых принципов

регламентируют соответствующий вопрос.

Однако принятие модельного закона не означает обязанности государства-участника использовать эту модель в полном объеме. То есть государство фактически само определяет, в какие сроки и в каком объеме оно будет принимать соответствующий правовой акт. Кроме того, если государство принимает соответствующий закон, то потом оно само вносит изменения и дополнения в законодательство. Этот механизм, как правило, реализуется быстрее, чем подписание международных соглашений.

Н. И. Дивеева отметила еще одно важное обстоятельство. Поскольку соответствующий национальный закон, принятый на основе модельного закона, становится частью национальной правовой системы, то при применении и толковании этого закона обращаться будут уже в целом к национальному законодательству, тем самым все равно неизбежны различия в правовой регламентации общественных отношений при применении и толковании соответствующих правовых актов.

Докладчик обратила внимание на дискуссионность вопроса о том, является ли сам модельный закон правовым актом. Более распространено мнение, что сам по себе модельный закон правовым актом не является. Однако сводить его только к функции модели не совсем правильно, потому что при толковании принятого на основе модельного закона соответствующего национального закона есть возможность обратиться к первооснове — модельному закону, и в этом случае модельный закон также будет иметь свое регулирующее действие.

Еще один проблемный вопрос связан с тем, насколько подробного описания требует модельный закон. Если в модельном законе прописать только некие общие принципы, то вероятнее всего, такой модельный закон, на основании которого будет принят национальный закон, не вступит в противоречие с нормами национального права государства. Однако в этом случае труднее достичь цели гармонизации. Если предлагается более подробная регламентация, то модельный закон может вступить в определенное противоречие с нормами национального законодательства.

В завершение Н. И. Дивеева подчеркнула, что, выбирая один из двух предложенных механизмов, необходимо принимать во внимание цели, приоритеты и конкретные условия.

Региональный советник Международного комитета Красного Креста по правовым вопросам в Восточной Европе и Средней Азии **А. С. Кушлейко** выступила по вопросу «О возможности доступа к услугам здравоохранения в период вооруженных конфликтов и чрезвычайных ситуаций».

Именно с помощью раненым войнам началось международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Со страдание к раненым, оставленным без ухода на поле битвы при Сольферино в 1859 г., побудило Анри Дюнану к учреждению в 1863 г. Международного комитета помощи раненым (так изначально назывался Международный комитет Красного Креста — МККК) и национальных комитетов помощи раненым, которые в дальнейшем превратились в национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, сегодня функционирующие во всем мире. Нормы,



касающиеся оказания помощи раненым и больным, а также их защиты, составляют в настоящее время значительную часть международного гуманитарного права, или права вооруженных конфликтов.

Через 150 лет после принятия в 1864 г. Первой Женевской конвенции, как раз касающейся вопросов оказания помощи раненым на поле боя, необходимость предоставления помощи раненым и больным во время вооруженных конфликтов и в других ситуациях насилия, а также обеспечения защиты медицинского персонала и медицинского транспорта не утратила своей актуальности. Тому есть много причин, среди которых: отсутствие структур здравоохранения, невозможность для раненых и больных до них добраться из-за больших расстояний, соображения безопасности или преднамеренный отказ в доступе к системам здравоохранения со стороны местных властей или со стороны участников конфликта. Отсутствие условий для безопасной работы лежит в основе большинства этих факторов и является препятствием для получения нормального доступа к медицинской помощи. Медицинское обслуживание во время вооруженных конфликтов и в других ситуациях насилия страдает также от нарушения обеспечения материальными ресурсами и нехватки кадров на всех этапах предоставления медицинских услуг, от оказания первой помощи до стационарного медицинского лечения и реабилитации.

Как отметила докладчик, проблема обеспечения доступа к медицинской помощи в период вооруженных конфликтов является одним из главнейших вопросов, вызывающих

озабоченность всего международного сообщества сегодня. Функционирование систем здравоохранения нарушается и в случае природных катастроф и других бедствий, например эпидемий, однако во время вооруженных конфликтов и в других ситуациях насилия учреждения системы здравоохранения подвергаются особому риску, им угрожает опасность из-за близости к зоне боевых действий. В результате медицинский персонал, транспортные средства, необходимые для оказания помощи раненым и больным, лишаются возможности нормально функционировать.

Поддержание на должном уровне медицинского обслуживания всегда было и остается одним из главных приоритетов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. В настоящий момент, как сообщила докладчик, МККК занимается разработкой руководства по анализу возможных последствий для систем здравоохранения и преодолению этих последствий в период вооруженных конфликтов. Центральное место при этом отводится реалиям, связанным с отсутствием безопасности, во всех их проявлениях и международным правовым режимам, применимым к оказанию медицинской помощи в период вооруженных конфликтов.

Международное право содержит целый ряд положений, которые регламентируют функционирование систем здравоохранения в период вооруженных конфликтов и в других ситуациях насилия и обеспечивают их защиту. Так, в части, касающейся раненых, больных, работников здравоохранения, международное гуманитарное право содержит следующие основополагающие нормы: розыск

раненых и больных, уход за ними без какой-либо дискриминации, защита раненых и больных, гуманное обращение с ними, уважение и защита персонала систем здравоохранения и способствование исполнению ими своих обязанностей. Эти нормы установлены, детально прописаны в соответствующих международных договорах, в частности в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г. Они также в целом признаны отражающими нормы обычного международного права.

Нормы международного гуманитарного права дополняются положениями международного права прав человека, которые применимы в любых условиях, как в мирное время, так и в ситуациях вооруженных конфликтов. При этом положения гуманитарного права, которые касаются раненых и больных, а также защиты медицинского персонала, значительно более детализированы, чем нормы права прав человека.

А. С. Кушлейко обозначила конкретные проблемы, связанные с доступом к медицинской помощи.

Во время вооруженных конфликтов и при других ситуациях насилия раненые и больные, будь то военнослужащие или гражданские лица, иногда не получают первой помощи и не имеют доступа к услугам здравоохранения в результате небрежности или потому, что их потребности считаются второстепенными по сравнению с какими-либо первоочередными задачами военного характера.

Кроме того, препятствия могут создаваться намеренно, чтобы помешать персоналу и транспортным средствам системы здравоохранения добраться до нуждающихся в помощи, а последним получить помощь

в структурах системы здравоохранения. Так, машины скорой помощи задерживаются на контрольно-пропускных пунктах, они вынуждены отправляться обратно, не выполнив вызова, медицинским работникам не дают оказывать помощь пострадавшим в первые, самые критические после ранения моменты, персоналу системы здравоохранения активно мешают попасть на место работы, иногда власти отказывают медицинским работникам во въезде в определенный район и не разрешают раненым и больным из этого района выехать, что делает невозможным своевременное оказание медицинской помощи, иногда блокируется снабжение структур системы здравоохранения.

Обязанность оказывать помощь раненым и больным, ухаживать за ними занимает центральное место в международном гуманитарном праве и означает, что государства, а также негосударственные стороны в вооруженных конфликтах должны принимать все возможные меры для того, чтобы гарантировать максимально быстрое предоставление медицинской помощи раненым и больным.

Отказ в доступе к медицинской помощи, приводящий часто к серьезным моральным и невозполнимым физическим страданиям, может также быть квалифицирован как нарушение запрета негуманного обращения в праве прав человека, а в худших случаях, когда раненых оставляют умирать без предоставления медицинской помощи, может быть приравнено к произвольному лишению жизни в условиях вооруженных конфликтов.

В то же время право прав человека провозглашает право на здоровье, и оно призвано гарантировать для

каждого человека доступ к условиям, способствующим здоровью. Это право не подразумевает установления какого-либо абсолютного стандарта для здравоохранения, скорее всего, оно подразумевает гарантию обеспечения со стороны государства максимально достижимого уровня физического и психического здоровья посредством организации медицинского обслуживания. Оно предполагает как негативную обязанность — не создавать произвольно препятствия для оказания медицинской помощи, так и позитивную обязанность — принимать все возможные меры для обеспечения доступа к услугам здравоохранения, в том числе и в ситуациях вооруженных конфликтов. Это право следует рассматривать в комбинации с другими правами человека, такими как право на жизнь. Кроме того, государства не должны практиковать дискриминацию в области медицинского обслуживания по таким критериям, как раса, пол, язык, религия, политические и иные воззрения, национальное или социальное происхождение и др.

Большую озабоченность гуманитарного сообщества, по словам докладчика, вызывает тот факт, что любая структура системы здравоохранения, которая находится вблизи зоны активных боевых действий, сталкивается с элементарными сложностями в работе. Даже если не совершаются непосредственные нападения на персонал и не причиняется ущерб инфраструктуре, сложности вызваны увеличением числа лиц, нуждающихся в медицинской помощи. В период активных боевых действий быстро наступает перегрузка существующих структур здравоохранения, особенно при большом количестве пострадавших

гражданских лиц, как это происходит в современных вооруженных конфликтах, особенно когда бои разворачиваются в густонаселенных районах. Из-за отсутствия условий для безопасной работы и наплыва раненых функционирование медицинских учреждений становится менее эффективным, а подчас блокируется.

Потребность в оказании медицинской помощи значительно возрастает как раз тогда, когда нарушаются условия для ее предоставления: обстановка слишком опасная для передвижений в районе госпиталей; персоналу сложно добраться до места работы; дефицит самых необходимых средств, таких как перевязочные материалы, кровь для переливания. Кроме того, часто возникает ситуация, когда люди, не обязательно раненые, спасаются в госпиталях просто в поисках убежища и этим также усложняют работу медперсонала.

Жизненно важна для функционирования организаций и учреждений здравоохранения работа служб электро- и водоснабжения. Однако эти службы оказываются наиболее уязвимыми в ситуациях, связанных с активными боевыми действиями, особенно наземными боевыми действиями или при артиллерийских воздушных бомбардировках.

Даже в условиях хаоса и разрушений, вызванных вооруженным конфликтом, воюющие стороны все равно обязаны заботиться о раненых и больных. При этом, заметила А. С. Кушлейко, обязанность заботиться о раненых и больных не предусматривает какого-либо абсолютного стандарта медицинского обслуживания, означая лишь обязанность приложить максимальные усилия. Иными словами,

воюющие стороны должны принять все возможные меры к тому, чтобы лица, нуждающиеся в медицинской помощи, получили ее как минимум без промедления, а персонал структур систем здравоохранения смог удовлетворить потребности раненых и больных.

Другой важный вопрос, на котором остановилась докладчик, — санкционирование проведения гуманитарных операций и способствование их осуществлению для обеспечения медицинского обслуживания.

Во многих случаях потребности во время вооруженного конфликта превышают возможности любой из сторон в плане обеспечения медицинского обслуживания гражданских лиц в первую очередь. Именно поэтому международное гуманитарное право определяет, что гуманитарная помощь должна дойти до тех, кто в ней нуждается, воюющие стороны должны разрешить быстрый и беспрепятственный провоз гуманитарной помощи для нуждающихся гражданских лиц и содействовать ему при условии, что такая гуманитарная помощь носит беспристрастный характер и оказывается без какого-либо неблагоприятного различия. При этом посылки с такой помощью могут быть проверены соответствующими структурами. Стороны обязаны разрешать пропуск посылок с медицинскими, санитарными материалами, предназначенными исключительно для гражданских лиц любого другого государства, даже если государство является их неприятелем в конфликте.

Естественно, что пропуск гуманитарной помощи обусловлен согласием сторон конфликта, которые устанавливают определенные технические

условия для провоза такой гуманитарной помощи. Однако стороны не могут отказываться дать такое согласие по произвольным причинам.

Существуют также абсолютные запреты, связанные с предоставлением услуг здравоохранения в период вооруженных конфликтов. Так, в частности, в худшем случае, когда имеет место преднамеренное и непосредственное нападение в виде воздушных налетов, артиллерийских обстрелов, направленных исключительно на госпитали, больницы, другие объекты системы здравоохранения, когда осуществляются угрозы в отношении людей, находящихся в медицинских учреждениях (как лечащего персонала, так и пациентов). Позиция международного права по этому поводу совершенно недвусмысленна: персонал систем здравоохранения, военный или гражданский, запрещено превращать в объект нападения, такой персонал и такие здания должны пользоваться уважением и защитой при любых обстоятельствах.

Во многих случаях здания системы здравоохранения подвергаются нападению случайно, просто потому что они находятся рядом с военными объектами. Это особенно характерно для ситуаций, когда боевые действия ведутся в густонаселенных районах, что типично для большинства современных вооруженных конфликтов. В связи с этим обязательства возлагаются не только на сторону противника, но и на ту сторону, на чьей территории происходит конфликт. Призывается не располагать медицинские объекты рядом с военными объектами, чтобы не создавать дополнительную угрозу для учреждений здравоохранения.

Резюмируя сказанное, А. С. Кушлейко подчеркнула, что соблюдение норм международного гуманитарного права и права прав человека позволило бы избежать очень многих смертей, сократить число раненых, способствовало бы улучшению качества медицинской помощи, предоставляемой тем, кто в ней нуждается. В связи с этим обеспечение соответствия национального законодательства существующим в этой сфере международным нормам является чрезвычайно важной задачей. И работа по решению такой задачи будет продолжена Международным комитетом Красного Креста совместно с Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ, в том числе в рамках Экспертного совета.

Руководитель Санкт-Петербургского центра развития медицинского страхования и социального обеспечения **В. В. Петухова** выступила с докладом «Единый фонд компенсации за оказанную медицинскую помощь как инструмент возмещения оплаты медицинской помощи гражданам государств — участников СНГ, временно пребывающим на территории другого государства». С ее точки зрения, существует только два способа привлечения финансовых средств для оплаты медицинской помощи. Первый способ — это прямые платежи граждан за медицинскую помощь в период ее получения. Второй способ — это система предварительных платежей, когда люди, будучи здоровыми, вносят финансовые средства, а затем при возникновении заболевания средства, которые вносились, замещаются медицинской помощью.

По словам докладчика, первый способ — самый неэффективный и несправедливый вариант оплаты медицинской помощи. Он практически не

позволяет обеспечить человека медицинской помощью, сохранив при этом его благосостояние. Более эффективной и справедливой является система предварительных платежей.

Система предварительных платежей предполагает наличие финансового пула, в котором аккумулируются финансовые ресурсы. Этими ресурсами управляют таким образом, чтобы финансовый риск, возникающий в связи с оплатой медицинской помощи, распространялся на всех участников данного пула, а не только на тех, кто заболел.

Главным является то обстоятельство, что финансовая устойчивость пула и гарантии предоставления бесплатной медицинской помощи зависят от числа участников: чем больше людей объединяется в пул, тем более он устойчив и тем выше гарантии получения бесплатной медицинской помощи.

Участники данного пула могут получать достаточную медицинскую помощь еще и при условии, что среди них будет меньше больных людей. В связи с этим важную роль играет профилактика.

В России системы предварительных платежей работают с 1990-х гг. Финансовыми пулами в системах предварительной оплаты являются государственные внебюджетные фонды.

В начале 1990-х гг. была создана система фондов обязательного медицинского страхования. В настоящее время участниками данной системы являются Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Важным достижением системы обязательного медицинского страхования, по мнению В. В. Петуховой,



является то, что сегодня созданы условия для свободного передвижения граждан по территории Российской Федерации. Если раньше для людей не совсем здоровых эта свобода была ограничена, потому что сложно было получить медицинскую помощь в другом субъекте Российской Федерации, то сейчас это возможно. В настоящее время реально осуществляется выбор застрахованным гражданином медицинской организации, врача, страховой медицинской организации.

Финансовые средства в Фонд обязательного медицинского страхования поступают из двух источников. За работающих граждан взносы перечисляют работодатели, а за неработающих граждан взносы уплачиваются исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Обращаясь к проблеме оплаты медицинской помощи лицам, временно пребывающим на территории России, докладчик отметила, что в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» застрахованными лицами являются постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане или лица без гражданства, а такой категории, как иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации, в законе нет.

Гражданам, временно пребывающим в России, в настоящее время предлагаются следующие способы решения медицинских проблем.

Первый — это заключение договора с медицинской организацией на предоставление платных медицинских услуг. То есть это та самая

неэффективная и несправедливая форма получения медицинской помощи.

Второй способ — заключение договора добровольного медицинского страхования вне системы обязательного медицинского страхования. По мнению В.В.Петуховой, это тоже неэффективная форма, поскольку она не гарантирует предоставления бесплатной медицинской помощи в необходимом человеку объеме. Для этого требуется объединение значительного числа людей, чтобы взносы были реальными.

Для разрешения этой проблемы, с точки зрения докладчика, на данном этапе необходимо, во-первых, устранить пробелы Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», дополнив установленный перечень застрахованных лиц «иностранцами гражданами, временно пребывающими в Российской Федерации».

Во-вторых, нужно открыть доступ к страхованию в системе обязательного медицинского страхования. Для этого необходимо, чтобы у людей было право вносить взносы в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования. С этой целью следует в законе закрепить за временно пребывающими лицами право добровольного присоединения к обязательному медицинскому страхованию. Практика подобного рода используется в Пенсионном фонде.

В-третьих, необходимо исключить произвол в определении стоимости полиса обязательного медицинского страхования. Для этого в законе должно быть установлено, что стоимость полиса обязательного медицинского страхования равняется стоимости

страхового года в расчете на одно застрахованное лицо с учетом числа дней пребывания человека в течение года в Российской Федерации.

В предлагаемой схеме предварительных платежей существует, по словам В.В.Петуховой, одно узкое место: взносы за неработающих граждан должны платить исполнительные органы государственной власти. В связи с этим предлагается создание фонда на межправительственном уровне. Этот фонд должен координировать развитие систем предварительной оплаты в тех государствах, которые его создали, и должен финансово помогать гражданам приобретать полисы обязательно-го медицинского страхования.

Председатель совета директоров акционерного общества «Национальный центр нейрохирургии» **Б.С.Туткушев** выступил на тему «Современное состояние законодательства в сфере здравоохранения в Республике Казахстан». Он подчеркнул, что любое законодательство должно быть эффективным. Основой медицинского законодательства являются нормы конституционного, административного, финансового, гражданского законодательства.

В Казахстане действует Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан на 2011–2015 годы, подписанная Президентом Н.А.Назарбаевым. Целью этой программы является улучшение здоровья граждан Казахстана и формирование конкурентоспособной системы здравоохранения для обеспечения устойчивого социально-демографического развития страны. В программе помимо задач и целевых индикаторов представлены источники и объемы финансирования. Установленные программой нормы являются

законом для Правительства в области финансирования.

Докладчик сообщил, что если в 2009 г. гарантированный объем бесплатной медицинской помощи составил 17 тыс. 560 тенге, то в 2013–2014 гг. это уже 38 тыс., — рост более чем в два раза. Кроме того, государством выделяются средства на строительство и реконструкцию больниц, приобретение дорогостоящего оборудования.

Практически единственным правовым регулятором в области здравоохранения в стране сегодня является Кодекс Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения. Уже в соответствии с этим кодексом приняты необходимые нормативные правовые акты. Изменились формы собственности медицинских организаций и формы управления ими, введена единая национальная система здравоохранения, которая изменила как межбюджетные отношения, так и форму финансирования лечебных предприятий.

С принятием в 2009 г. Кодекса Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения и введением единой национальной системы здравоохранения был сделан выбор в пользу прозрачности процесса оказания медицинских услуг, конкурентоспособности, платы за конечный результат.

Это привело к тому, что очень многие областные, городские, районные больницы перешли на право хозяйственного ведения, т. е. сегодня у них есть возможность зарабатывать путем регулирования длительности пребывания пациентов в стационаре, сокращения койкомест, более эффективного расходования государственных средств.

Кроме того, как отметил докладчик, сегодня можно говорить и об усилении правового сознания медицинских работников.

Кодекс Республики Казахстан о здоровье народа и системе здравоохранения является главным нормативным документом для каждого медицинского работника вне зависимости от формы собственности медицинской организации. Кодекс регулирует общественные отношения в области здравоохранения в целях реализации конституционного права граждан на охрану здоровья. На правоотношения, урегулированные законодательством Республики Казахстан, в части выбора поставщика услуг по оказанию гарантированного объема бесплатной медицинской помощи и возмещения затрат организациям здравоохранения, а также закупок лекарственных средств и изделий медицинского назначения в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи не распространяется действие законодательства Республики Казахстан о государственных закупках.

В результате, как сообщил Б.С. Туткушев, 80% медикаментов для гарантированного объема бесплатной медицинской помощи сегодня закупается через единого дистрибьютора, который подчиняется непосредственно Министерству здравоохранения. Это позволяет на 30–40% уменьшить стоимость медикаментов.

Также Кодексом определены основания и порядок получения платных медицинских услуг. В статье 35 даны только общие понятия, а конкретные действия определяются постановлениями Правительства и приказами Министерства здравоохранения.

Как отметил докладчик, результатами преобразования законодательства и оптимизации финансирования стали улучшение таких показателей, как ожидаемая продолжительность жизни в Республике Казахстан (в 1995 г. — 63, в 2013 г. — 70,3, в 2015 г. — 71–72 года), снижение общей смертности населения, существенное сокращение числа заболеваний системы кровообращения. Были открыты кардиохирургические центры, отделения высокотехнологичной медицинской помощи. В стране развивается высокоспециализированная медицинская помощь, совершенствуется система подготовки врачей с использованием современных моделей и эффективных программ. Большие перспективы связаны с развитием государственно-частного партнерства.

Председатель совета правления Ассоциации медицинского права Санкт-Петербурга, заведующий кафедрой организации здравоохранения Санкт-Петербургского государственного университета **И. М. Акулин** выступил по вопросу «Роль федеральных университетов в гармонизации национальных законодательств. Новые образовательные программы и мониторинг правоприменения».

По мнению И. М. Акулина, Санкт-Петербург — это юридическая столица Российской Федерации. Здесь проходят основные события, в том числе Международный юридический форум.

Санкт-Петербургский государственный университет является лидером в медицинском праве. С 1999 г. в университете читается курс медицинского права. В том же году на базе юридического факультета СПбГУ была учреждена Ассоциация медицинского права Санкт-Петербурга. За годы

работы Ассоциацией проведено значительное количество конференций, семинаров, круглых столов и иных мероприятий, основным из которых считается цикл конференций «Медицина и право в XXI веке».

Важным направлением деятельности Ассоциации докладчик назвал проведение мониторинга правоприменения в здравоохранении. Такой мониторинг проводится с 2011 г. при поддержке Министерства юстиции и нацелен на сбор информации о законодательстве со стороны пациентов, врачей, организаторов здравоохранения. Такая, по сути, практически информационная работа способствует разрешению отдельных конфликтов и развитию законодательства.

И. М. Акулин отметил, что досудебное разрешение споров становится востребованной формой разрешения экономических споров, прежде всего в системе обязательного медицинского страхования и здравоохранения. У Ассоциации в этом плане есть определенный опыт. Сегодня уже обсуждаются медиационные процессы, перспективным представляется создание системы медиационного досудебного разрешения споров.

В сотрудничестве с Ассоциацией в Санкт-Петербургском государственном университете разработана магистерская программа по медицинскому праву. Уже осуществлены два выпуска специалистов медицинского права.

В настоящее время уже разработана магистерская программа по фармацевтическому праву. Ее инициаторами наряду с Ассоциацией медицинского права СПбГУ стала Санкт-Петербургская государственная химико-фармацевтическая академия. Эта программа появилась в соответствии с задачами,

поставленными в Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года («Фарма-2020»), и направлена на подготовку специалистов в области развития фармацевтической промышленности.

Данная магистерская программа включает обучение по таким темам, как клинические исследования, регистрация, регулировка импорта и экспорта лекарственных средств, дистрибуция, реклама, проблемы антимонопольного регулирования, а также знакомство с международным фармацевтическим правом.

Вторая задача, которую решает реализация данной магистерской программы, — это устранение дефицита кадров в фармацевтической промышленности. Есть предпосылки того, что такие специалисты будут востребованы, особенно в инновационной деятельности.

Цель проекта — подготовка высококвалифицированных специалистов на основе магистерской программы и двух образовательных модулей: «Организационно-правовые основы фармацевтической деятельности» и «Международные стандарты и национальное законодательство в сфере обращения лекарственных средств».

По мнению И. М. Акулина, такие образовательные программы могут выйти за пределы России, они будут востребованы в странах — участницах Евразийского экономического союза, Содружества Независимых Государств.

Президент Ассоциации медицинского права Санкт-Петербурга **М. А. Ковалевский** рассказал о некоторых правовых и организационно-экономических проблемах аутсорсинга приготовления лечебного питания в государственных

и муниципальных больницах. Он пояснил, что под аутсорсингом приготовления лечебного питания понимается передача функции приготовления лечебного питания для пациентов от государственных и муниципальных больниц к коммерческим организациям, оказывающим услуги в сфере общественного питания.

Возникновение идеи аутсорсинга относится к концу 1980-х — началу 1990-х гг. и связано с определением в качестве важнейших факторов сохранения конкурентоспособности, во-первых, разделения функций на основные и второстепенные и, во-вторых, передачи всех второстепенных функций специалистам в соответствующей сфере.

Согласно пункту 2 статьи 39 Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» лечебное питание является неотъемлемым компонентом лечебного процесса и профилактических мероприятий, оно включает в себя пищевые рационы, которые имеют установленный химический состав и энергетическую ценность и состоят из определенных продуктов, в том числе специализированных продуктов лечебного питания, подвергаемых соответствующей технологической обработке. При этом согласно статье 41 Конституции Российской Федерации медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов,

других поступлений. То есть аутсорсинг лечебного питания предполагает приватизацию публичной функции, связанной с конституционной обязанностью. Кроме того, аутсорсинг обычно включает в себя элементы заемного труда.

М.А. Ковалевский сослался на результаты исследования эффективности передачи в аутсорсинг 35 публичных функций, проведенного в 2011 г. американской неправительственной организацией «Проект государственного надзора» (POGO). Оказалось, что публичные власти согласуют такие тарифы по договорам аутсорсинга (считая их справедливыми и разумными), по которым стороне договора аутсорсинга выплачивается в 1,83 раза больше, чем затрачивалось бы на полную компенсацию затрат при оказании услуг публичными работниками. При этом такие тарифы более чем в два раза превосходят цены, существующие в частном секторе за сравнимые услуги.

На основании изложенного докладчик делает выводы о том, что в настоящее время невозможно без нарушения действующего законодательства оформить отношения по передаче функции приготовления лечебного питания для пациентов от медицинских организаций к коммерческим организациям, оказывающим услуги в сфере общественного питания, т.е. осуществить аутсорсинг приготовления лечебного питания, а также при такой передаче невозможно сохранить гарантии надлежащего качества медицинской помощи в части предоставления лечебного питания, действующие в отсутствие аутсорсинга.





---

# Международная конференция







---

«Перспективы  
развития законодательства  
о публично-частном  
партнерстве в государствах —  
участниках СНГ»



# ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ

*26 ноября 2014 г. в Таврическом дворце состоялась международная конференция «Перспективы развития законодательства о публично-частном партнерстве в государствах – участниках СНГ», в работе которой приняли участие депутаты национальных парламентов, представители профильных министерств и ведомств, специалисты центров по развитию государственно-частного партнерства государств – участников СНГ, представители Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, Европейской экономической комиссии ООН, Европейского банка реконструкции и развития, Всемирного банка, Евразийской экономической комиссии, международные и региональные эксперты, руководители заинтересованных комитетов правительств и комиссий законодательных собраний Санкт-Петербурга и Ленинградской области, независимые эксперты и консультанты, в том числе зарубежные.*

*Участникам конференции был представлен проект модельного закона «О публично-частном партнерстве», подготовленный Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ.*

*Парламентарии и эксперты поделились опытом в области законодательной работы и реализации проектов публично-частного партнерства.*

*По итогам обсуждения участники конференции рекомендовали МПА СНГ в дополнение к разработанному ею модельному закону «О публично-частном партнерстве», получившему высокую оценку собравшихся, и подготавливаемому Комментарию к указанному модельному закону разработать ряд методических рекомендаций, примерных документов и иных инструментов, способных оказать значительную помощь государствам Содружества в развитии правовой базы регулирования вопросов публично-частного партнерства.*

**Модераторы:**

- А. К. Долгов** партнер юридической фирмы «Hogan Lovells»;
- А. А. Зверев** старший юридический советник Европейского банка реконструкции и развития;
- В. И. Пантюхов** председатель Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по экономике, бюджету и финансам, заместитель председателя Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам.

Генеральный секретарь Совета МПА СНГ — руководитель Секретариата Совета МПА СНГ **А. И. Сергеев** приветствовал участников конференции, в том числе зарубежных экспертов, принявших приглашение организаторов обсудить перспективы развития законодательства о публично-частном партнерстве в государствах Содружества.

Докладчик напомнил, что основная задача деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ — сближение национальных законодательств стран Содружества, совершенствование их правовых систем. Эта задача решается посредством разработки модельных законодательных актов, которые носят рекомендательный характер. К ним относятся модельные кодексы, модельные законы, рекомендации.

А. И. Сергеев отметил, что к законотворческой работе Ассамблеи активно привлекаются эксперты высокого уровня, высококвалифицированные специалисты, представители партнерских международных организаций. Одним из примеров такой совместной деятельности является сотрудничество с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), с которым работа в сфере модельного законодательства ведется с 1999 г. МПА СНГ и ЕБРР

реализовали уже четыре совместных проекта: модельные законы «О рынке ценных бумаг», «О защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг», «О банкротстве банков», «Об акционерных обществах». В 2014 г. завершилась работа над проектом модельного закона «О публично-частном партнерстве», вынесенным на обсуждение участников данной конференции.

Генеральный секретарь Совета МПА СНГ сообщил, что главным разработчиком этого документа стал давний партнер Межпарламентской Ассамблеи — Санкт-Петербургский государственный университет, в данном случае в лице представителей юридического факультета. Члены рабочей группы по подготовке проекта этого модельного закона под руководством заведующего кафедрой коммерческого права В. Ф. Попондопуло — в числе участников конференции.

А. И. Сергеев поблагодарил представителей университета за неизменное внимание к деятельности Межпарламентской Ассамблеи, экспертов и специалистов Европейского банка реконструкции и развития, а также членов Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам, участвовавших в подготовке проекта

модельного закона «О публично-частном партнерстве».

Докладчик проинформировал, что при поддержке ЕБРР Постоянная комиссия готовит Комментарий к модельному закону «О публично-частном партнерстве». Этот документ должен быть полезен для законодателей стран Содружества при использовании модельного закона с целью совершенствования национальной правовой базы в области публично-частного партнерства, а также для министерств, ведомств, национальных центров развития, практиков и экспертов, занимающихся формированием правовой базы государств СНГ в сфере публично-частного

партнерства, подготовкой и реализацией соответствующих проектов.

А. И. Сергеев выразил надежду на то, что участники конференции по результатам дискуссии предложат дополнить модельный закон и Комментарий к нему рядом методических рекомендаций и примерных документов, что могло бы оказать существенную практическую помощь государственным органам и публичному сектору, центрам развития публично-частного партнерства и иным лицам, работающим в данном секторе.

В заключение А. И. Сергеев пожелал участникам конференции плодотворной работы в Таврическом дворце.

## **Модельный закон «О публично-частном партнерстве» для государств – участников СНГ: опыт разработчиков и экспертное содействие Европейского банка реконструкции и развития**

**В. В. Килинкар**, доцент кафедры коммерческого права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, старший партнер, руководитель практики публично-частного партнерства юридической фирмы «Максима Лигал», кандидат юридических наук, ответственный секретарь рабочей группы по подготовке проекта модельного закона «О публично-частном партнерстве», выступил с докладом «Концепция и основные принципы модельного закона “О публично-частном партнерстве” для государств – участников СНГ: опыт разработчиков».

Докладчик отметил, что подготовка модельного закона «О публично-частном партнерстве» — чрезвычайно важный и амбициозный шаг на пути

совершенствования правового регулирования института публично-частного партнерства на всем постсоветском пространстве.

По словам В. В. Килинкарова, страны СНГ несколько позже, чем многие европейские и некоторые азиатские государства, осознали потенциал публично-частного партнерства как института, позволяющего привлечь частные инвестиции, а также инновации, используемые частными инвесторами в инфраструктурных проектах. По мнению докладчика, Содружество Независимых Государств, владея огромной территорией, обладает наибольшим в мировом масштабе потенциалом для развития данных механизмов. Вместе с тем существует необходимость создавать и восстанавливать

большой объем инфраструктуры, однако, как и в любых странах, в государствах СНГ недостаточно бюджетных средств для ее развития.

Поэтому, с точки зрения докладчика, о публично-частных партнерствах можно говорить не только как о потенциально интересной альтернативе традиционным инвестиционным проектам, но и как о насущной необходимости, поскольку без них с развитием инфраструктуры не справиться.

Еще в начале 2000-х гг. большинство государств — участников СНГ приступило к созданию механизмов правового регулирования, и разработчики модельного закона «О публично-частном партнерстве» совместно с Межпарламентской Ассамблеей СНГ и Европейским банком реконструкции и развития продолжают эту работу.

При подготовке проекта модельного закона, с учетом специфики национального правового регулирования стран Содружества, потребовался иной подход к решению многих задач по сравнению с опытом других государств. По словам В. В. Килинкарова, разработчики проекта быстро пришли к выводу, что государствам — участникам СНГ необходим универсальный комплексный механизм правового регулирования института публично-частного партнерства, который включал бы в себя ряд согласованных между собой нормативных правовых актов, позволяющих регулировать все возникающие вопросы и учитывать специфику национальных правовых систем. Основным нормативным правовым актом в этой системе должен быть закон «О публично-частном партнерстве».

В. В. Килинкаров сообщил, что Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ в 2012 г. поставила

перед разработчиками задачу подготовить такой гармонизирующий акт, который, являясь рекомендательным, в то же время в максимальной степени мог бы способствовать сближению законодательства государств — участников СНГ, обеспечению единообразного системного государственного регулирования в этой плоскости и устранению имеющихся пробелов и недостатков в национальном правовом регулировании деятельности, осуществляемой в сфере публично-частного партнерства.

Осенью 2012 г. были подготовлены концепция правового регулирования публично-частных партнерств и концепция модельного закона. Первый проект модельного закона был представлен уже в начале 2013 г. При его подготовке рабочей группой были учтены опыт зарубежного правового регулирования в этой области и рекомендации международных организаций, таких как Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейский Союз и др.

Были организованы рабочие визиты в Великобританию, Германию, Францию. Члены рабочей группы встречались с представителями органов законодательной и исполнительной власти этих стран, отвечающими за развитие правового регулирования в сфере публично-частного партнерства, консультировались с институтами развития, с юридическими фирмами, с экономистами. Докладчик отметил большую работу, проведенную с юристами из более 30 стран по всему миру: Южной

и Северной Америки, Азии, Европы и Африки. Был собран значительный объем материала, что позволило учесть существующие мировые стандарты, лучшие мировые практики в сфере публично-частного партнерства и подготовить такой акт, который в наибольшей мере, с одной стороны, учитывает национальную специфику стран СНГ, а с другой — отвечает международным требованиям и конкурентоспособен с точки зрения национальных и зарубежных инвесторов.

В.В.Килинкарров отметил, что в рассматриваемом законе, являющемся рекомендательным актом гармонизирующего характера, отражены наиболее общие вопросы, связанные с сотрудничеством власти и бизнеса в реализации государственных и муниципальных инвестиционных проектов: общая терминология, лежащая в основе данного института, принципы публично-частного партнерства, общая характеристика правового положения участников публично-частного партнерства, возможные объекты, сферы применения публично-частного партнерства, основные инструменты гражданско-правового регулирования отношений, основы соглашения о публично-частном партнерстве, критерии отбора частных партнеров для реализации проектов публично-частного партнерства, основные гарантии и инструменты, необходимые для осуществления таких проектов.

По словам докладчика, перед разработчиками стояла цель подготовить законопроект, который отражал бы необходимый минимум правового регулирования инвестиционных отношений подобного рода. Также члены рабочей группы пытались отразить в законе либеральный подход к регулированию

публично-частного партнерства, сформулировав нормы закона предельно гибко в той части, где это необходимо для реализации всех известных типов публично-частного партнерства.

Как отметил В.В.Килинкарров, наименование модельного закона подробно обсуждали на конференции, прошедшей в октябре 2013 г. Была достигнута договоренность о том, что закон будет носить название «О публично-частном партнерстве», которое, с одной стороны, отражает необходимость вовлечения не только государственных, но и муниципальных органов власти, а с другой — соответствует международной терминологии и терминологии, характерной для зарубежного правового регулирования.

Также докладчик сообщил, что в данном законе отражены две основные формы публично-частного партнерства: договорная (контрактная) и институциональная. В первом случае речь идет о соглашениях о публично-частном партнерстве. Институциональная же форма достаточно нова, хотя и применяется во многих государствах, в этом случае публичный и частный сектора входят в компанию публично-частного партнерства, а затем компания может заключить соглашение о публично-частном партнерстве с публичным субъектом. В.В.Килинкарров отметил, что в законе не ограничивается спектр возможных форм публично-частного партнерства: есть договорные, институциональные и иные, при этом институциональные формы не замыкаются лишь на тех корпоративных формах, которые предполагают наличие соглашения о публично-частном партнерстве. Докладчик обратил внимание участников конференции на то, что особое



регулирование институциональных публично-частных партнерств, которое содержится в главе 5 модельного закона, относится лишь к тем публично-частным партнерствам, которые предполагают заключение соглашения о публично-частном партнерстве.

В заключение В.В.Килинкаров сообщил, что в модельном законе отражены гарантии и инструменты, которые необходимы не только для публичного и частного партнеров, но и для финансирующих организаций, операторов, подрядчиков и других участников проектов, т.е. гарантии и инструменты, возможность использования которых имеет ключевое значение с точки зрения инвестиционной привлекательности проектов публично-частного партнерства: подробный и открытый перечень возможных типов и моделей публично-частного партнерства; допустимость различных прямых соглашений публичного партнера с финансирующими лицами, с операторами, подрядчиками и другими участниками проектов; возможность залога объекта публично-частного партнерства, акций (долей) частного партнера, компании публично-частного партнерства, права на будущие поступления; возможность замещения частного партнера публичным партнером или финансирующей организацией; предоставление компенсаций, других гарантий на случай одностороннего изменения или расторжения соглашения о публично-частном партнерстве; гарантии неизменения правового режима и многие другие гарантии, предоставляемые частному партнеру.

Отдельно В.В.Килинкаров остановился на возможности поступления созданного, реконструированного или иным образом улучшенного объекта

в собственность частного партнера без обязательной последующей передачи его в собственность публичного партнера, что, с одной стороны, предполагает дополнительный способ финансирования проекта публично-частного партнерства, а с другой — дает возможность реализовывать такие проекты в тех территориальных образованиях, которые не могут предоставлять муниципальные гарантии.

Доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук **Е. В. Килинкарова** посвятила свое выступление особенностям процедуры отбора частного партнера для реализации проекта публично-частного партнерства.

Докладчик сообщила, что в рамках главы, посвященной отбору частного партнера, разработчики постарались учесть существующие международные рекомендации, а также опыт юрисдикций, в которых наиболее активно используются и успешно реализуются соответствующие проекты. Е. В. Килинкарова подчеркнула необходимость существования специальных правил отбора частного партнера для проектов публично-частного партнерства и отметила, что положение об отборе партнера в виде размещения государственного заказа в данном случае неприменимо. В модельном законе предусмотрена возможность отбора частного партнера в рамках проведения двух базовых процедур: конкурса и переговоров, — переговоры при этом допустимы в исключительных случаях, поскольку конкурс в большей степени отвечает критериям открытости, эффективности и обеспечения

конкурентности при отборе частного партнера.

Как отметила докладчик, международные рекомендации, в том числе и рекомендации ЮНСИТРАЛ, предлагают государствам в определенных случаях (при этом перечень таких случаев рекомендуется оставлять открытым) допускать возможность отбора частного партнера не путем проведения конкурсной процедуры, а путем проведения переговоров. С учетом этих рекомендаций соответствующие положения нашли отражение в проекте модельного закона. Однако переговоры присутствуют не только как альтернатива конкурса, в законе также предусмотрена возможность проведения соответствующих переговоров в рамках самой конкурсной процедуры отбора. В частности, при подготовке законопроекта была заимствована весьма успешно применяемая в странах ЕС процедура конкурентного диалога, которая рассчитана на те случаи, когда публичный субъект, уполномоченный орган исполнительной власти, ответственный за осуществление соответствующего проекта, не может, в силу сложности проекта, самостоятельно определить надлежащую форму его реализации и для выработки оптимального решения проводит переговоры с некоторым количеством потенциальных частных партнеров. По итогам таких переговоров определяется тот проект и те его условия, которые и будут в дальнейшем предметом конкурса в рамках отбора частного партнера. Е. В. Килинкарлова обратила внимание участников конференции на то, что в данном случае соответствующие переговоры не заменяют конкурсную процедуру, они предшествуют ей,

представляя собой способ выработки оптимального решения.

Докладчик отметила, что в качестве альтернативы такой процедуре возможна двухстадийная или даже трехстадийная подача конкурсных предложений. Однако на основе соответствующих действующих в Европейском Союзе директив государства ЕС используют для заключения договоров о публично-частном партнерстве в основном процедуру конкурентного диалога.

В завершение Е. В. Килинкарлова отметила, что в проекте модельного закона нашел отражение и институт так называемых незапрошенных предложений, связанный не столько с отбором частного партнера, сколько с принятием решения о реализации соответствующего проекта, так как суть данного института сводится к тому, что право выдвигать инициативу реализации того или иного проекта, на которую орган власти должен отреагировать в обязательном порядке, предоставляется и частному лицу. В частности, данные положения нашли отражение в статье 8 проекта модельного закона. Соответствующая возможность частной инициативы по реализации того или иного проекта в рамках публично-частного партнерства не предполагает каких-либо упрощенных процедур отбора частного партнера, т. е. незапрошенное или частное предложение — это способ заявить о том, что данный проект заслуживает внимания. И уже в том случае, если публичный субъект принимает решение о реализации этого проекта, соответствующий отбор партнеров будет осуществляться в рамках установленных процедур.

По мнению старшего юридического советника Европейского банка

реконструкции и развития **А. А. Зверева**, за многие годы именно этот модельный закон явился самым сложным и наиболее комплексным из тех модельных законодательных актов, которые разрабатывались Постоянной комиссией МПА СНГ по экономике и финансам. Работа над ним потребовала значительного вложения сил, ресурсов и многих раундов переговоров.

Докладчик подчеркнул, что подходы к регулированию вопросов публично-частного партнерства на законодательном, практическом, операционном уровнях во всех странах разные. Это разница также проявляется в зависимости от сферы применения, от охвата регулируемых вопросов.

А. А. Зверев отметил, что в 1990-х гг. в основном регулировались вопросы, касающиеся концессий. Другие, неконцессионные, вопросы публично-частного партнерства, как правило, на законодательном уровне не регулировались и охватывались либо гражданским законодательством, либо специальным законодательством, которое позволяло заключать различного рода комплексные соглашения. Однако приблизительно в середине 2000-х гг. на различных законодательных уровнях в разных юрисдикциях стали появляться первые законы, которые регулировали неконцессионные вопросы публично-частного партнерства. За последнее десятилетие только в странах Восточной и Центральной Европы и в странах СНГ появилось 12 таких законов. В плане законодательных инициатив МПА СНГ на 2011–2015 гг. также появилась задача разработать модельный закон «О публично-частном партнерстве» для государств — участников СНГ.

Как сообщил докладчик, при подготовке закона и при его обсуждении и разработчики, и эксперты ориентировались на обеспечение привлекательности финансирования проектов публично-частного партнерства со стороны частного сектора.

А. А. Зверев напомнил, что работа над этим кругом вопросов не ограничивается непосредственно подготовкой проекта модельного закона. В планах разработчиков — создание к этому закону Комментария, который послужит практическим и теоретическим подспорьем как для законодателей в странах СНГ, так и для лиц, непосредственно занимающихся проектами публично-частного партнерства.

Докладчик проинформировал собравшихся о том, что планируется провести три региональные презентации на базе парламентских площадок государств — участников СНГ с участием представителей исполнительных органов власти, экспертов. Предположительно, такие мероприятия пройдут в Минске, Астане и еще в одном из городов стран Содружества.

Кроме того, как отметил А. А. Зверев, возможна разработка рекомендаций и методологий, необходимых для оптимальной подготовки проектов публично-частного партнерства. По итогам коллоквиума ЮНСИТРАЛ в марте 2013 г. было выявлено, что 95% проектов публично-частного партнерства перестает существовать еще на стадии подготовки.

**А. С. Родина**, консультант Европейского банка реконструкции и развития, свое выступление посвятила нескольким положениям модельного закона «О публично-частном партнерстве», которые вызвали при его разработке наиболее оживленные дебаты.

В первую очередь докладчик остановилась на понятии публично-частного партнерства. А. С. Родина сообщила, что был внесен ряд комплексных изменений, которые отражали международный подход к понятию публично-частного партнерства как проекта, ориентированного на результаты, а не на вклады имущества. Нередко понятие проекта публично-частного партнерства замещается таким понятием, как «инвестиционный проект», и при этом основной акцент делается на вкладываемом в него имуществе. Однако международные стандарты в отношении публично-частного партнерства и само понятие проекта публично-частного партнерства говорят о том, что нужно ориентироваться на результаты работы, на услуги, которые должны предоставляться в результате его осуществления.

А. С. Родина отметила, что также активно обсуждалось определение публичного партнера, которое должно отражать суть публичного партнера как публичной функции организации, наделенной соответствующими полномочиями, при этом необходима возможность гибкости в наделении соответствующими функциями специально уполномоченных организаций. Кроме того, разработчики стремились избежать ситуаций, когда функциями публичного партнера наделяются организации, проявляющие незначительное публичное участие.

Следующий важный момент, который отметила докладчик, — максимальная гибкость в отношении способов обеспечения обязательств, в первую очередь для частного партнера, являющаяся ключевым аспектом финансовой привлекательности проектов, которую в ЕБРР оценивают как со

стороны института проектного финансирования, так и со стороны правовой реформы. И в результате обсуждений список способов обеспечения обязательств рабочей группой был сделан открытым, а также была прописана возможность залога объектов соглашений о публично-частном партнерстве и прав по таким соглашениям.

А. С. Родина упомянула о специальном указании на рекомендательный характер возможных форм соглашений о публично-частном партнерстве. В ряде стран СНГ закреплено как в законодательной базе, так и на уровне подзаконных нормативных актов создание возможных форм соглашений по различным секторам, и иногда в силу прямого указания такие формы являются обязательными. В некоторых государствах это становится прямым препятствием для свободной реализации проектов публично-частного партнерства. Разработчики модельного закона настояли на указании рекомендательности данных форм соглашений.

Докладчик также отметила, что закон предусматривает возможность изменений или расторжения соглашений о публично-частном партнерстве по соглашению сторон, т. е. без решения суда. Кроме того, закреплено право кредитора на замену частного партнера в дополнение к праву публично-частного партнера, что также является одним из ключевых аспектов финансовой привлекательности проектов.

По мнению А. С. Родиной, одним из серьезных препятствий в реализации проектов является проблема, связанная с выплатой компенсации частному партнеру в случае досрочного расторжения соглашения. И несмотря на то что на законодательном уровне этот вопрос регулируется

комплексными нормами, не только законодательством о публично-частном партнерстве, но и, в частности, бюджетным законодательством, на уровне модельного закона разработчикам представилось необходимым включить в закон данное положение в силу тех практических проблем, которые существуют в регионах.

В завершение А. С. Родина коснулась вопроса о возможности разрешения споров независимым экспертом в рамках медиации. По словам докладчика, особенно это касается технических споров, которые требуют привлечения специальных, в частности инженерных, экспертов, поэтому такое положение модельного закона будет способствовать наилучшей реализации проектов.

Партнер юридической фирмы «Hogan Lovells» **А. К. Долгов** в своем выступлении отметил несколько моментов, которые консультанты «Hogan Lovells» скорректировали во взаимодействии с разработчиками, с коллегами из Европейского банка реконструкции и развития, с другими экспертами в тексте модельного закона с учетом опыта реализации конкретных проектов публично-частного партнерства в России и других странах СНГ.

В некоторых нормативных правовых актах по этой теме предлагается перечень конкретных форм реализации публично-частного партнерства, но, по мнению докладчика, это приводит к тому, что под каждый отдельный проект приходится одобрять новую форму публично-частного партнерства.

А. К. Долгов обратил внимание участников конференции на статью 6 модельного закона, посвященную формам публично-частного партнерства. В ней определено, что проект

публично-частного партнерства может реализовываться публичным и частным партнерами посредством заключения и исполнения соглашения о публично-частном партнерстве, участия в компании публично-частного партнерства, а также в любых иных формах в соответствии с законодательством государства и международным договором, т. е. здесь представлен абсолютно открытый перечень форм с акцентом на соглашение о публично-частном партнерстве и на новую для стран СНГ институциональную форму публично-частного партнерства. При этом институциональной форме посвящена отдельная глава модельного закона, но консультанты «Hogan Lovells» предложили сделать положения этой главы максимально краткими, сжатыми и определяющими только основы регулирования на национальном уровне в этой сфере, так как и институциональная, и корпоративная формы имеют право на существование. В отдельном пункте статьи 6 говорится, что реализация проекта публичным и частным партнерами в компании публично-частного партнерства может как сопровождаться, так и не сопровождаться заключением соглашения о публично-частном партнерстве, т. е. положения закона не регулируют, в какой именно момент, на каком этапе публичный и частный партнеры создают компанию публично-частного партнерства, в каких долях они в него входят (хотя говорится о том, что максимальный и минимальный проценты участия могут устанавливаться национальным законодательством). Здесь обозначены сама возможность институционального публично-частного партнерства и принцип, согласно которому

публичный и частный партнеры участвуют в компании публично-частного партнерства. И уже национальный законодатель решает, каким образом более детально урегулировать этот процесс, если в этом есть необходимость.

Докладчик отметил, что важная статья модельного закона касается частных предложений. По словам А.К. Долгова, в странах СНГ уже назрела потребность в частной инициативе, т.е. не только государство может предлагать к реализации какие-либо проекты, но и частные компании могут предлагать государству реализовывать проекты публично-частного партнерства. Соответствующая статья в законе о публично-частном партнерстве должна определять четкую процедуру обращения частного партнера с такой инициативой. Докладчик прокомментировал два пункта статьи 8 модельного закона. Во-первых, решение об отказе в реализации проекта публично-частного партнерства, предложенного частным сектором, может быть принято только в строго ограниченных случаях, которые должны быть установлены национальным законодательством. Частный партнер, потративший свое время и средства на разработку проекта, должен быть уверен, что проект будет надлежащим образом рассмотрен публичным партнером и отказ в его реализации может последовать только по исчерпывающему перечню законодательно закрепленных оснований. В тексте модельного закона прописаны обязательность наличия такого перечня и то, что он должен быть исчерпывающим. Национальный законодатель в свою очередь решает, какими будут эти основания.

И во-вторых, принцип, заложенный в основу института частной

инициативы в модельном законе, определяет, что, если в итоге реализации проекта будет участвовать не та сторона, которая его разрабатывала, т.е. частным партнером становится не первоначальный инициатор и разработчик проекта (а это вполне возможно, в случае если другие компании заинтересуются проектом и конкурс выиграет какая-либо другая компания), инициатор проекта должен получить справедливую компенсацию всех разумных и обоснованных расходов, которые он понес при подготовке проекта публично-частного партнерства. По мнению докладчика, этот принцип является стимулом для того, чтобы компании проявляли инициативу и вкладывались в разработку проектов. Без частной инициативы рынок публично-частного партнерства будет развиваться очень медленно из-за нехватки публичных средств на качественную подготовку большого количества проектов. Это инструмент, который призван серьезно увеличить количество и ускорить реализацию проектов публично-частного партнерства в странах СНГ.

А.К. Долгов также рассказал о сферах применения публично-частного партнерства. В ряде стран Содружества был принят подход, четко регулирующий, что может являться объектом соглашения о публично-частном партнерстве — вплоть до конкретных объектов инфраструктуры. С учетом пожеланий консультантов «Hogan Lovells» в итоговой редакции статьи 13 указано, что публичное партнерство может применяться в отношении объектов публично-частного партнерства в любых сферах, т.е. приведен определенный перечень секторов экономики (транспорт, ЖКХ, энергетика и т.д.)



и специально пунктом 12 добавлено «другие сферы». Никаких ограничений по конкретным объектам намеренно в закон не заложено.

В завершение А.К. Долгов отметил, что в 2015 г. будет продолжена работа

над Комментарием к модельному закону «О публично-частном партнерстве», который будет представлять собой руководство для национальных законодателей по применению этого закона.

## **Мнения международных экспертов относительно перспектив развития законодательства в области публично-частного партнерства в государствах – участниках СНГ**

Юридический советник Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) **С. Мусаева** рассказала о позиции комиссии в отношении перспектив модельной законодательной работы в области публично-частного партнерства, а также о возможной подготовке типового закона о публично-частном партнерстве на международном уровне.

Докладчик сообщила, что обсуждение этого вопроса началось в 2011 г., и предпосылки были заложены в работе комиссии по пересмотру Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг. Его новый вариант — Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках был принят в 2011 г., а руководство по его принятию — в 2012 г. В новом типовом законе многое было модернизировано по сравнению с версией 1994 г. Некоторые положения, касающиеся прозрачности, коллизии интересов, методов закупок для более сложных проектов, включая инфраструктурные, были значительно усовершенствованы, в первую очередь с учетом Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, а также эволюции

в практике государственных закупок. В свете изменений, внесенных в новую редакцию закона о закупках, было решено пересмотреть те документы, которые комиссия приняла в начале 2000-х гг. в области проектов инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Речь идет о двух основных документах: Руководстве для законодательных органов по проектам инфраструктуры, финансируемым из частных источников, и Типовых законодательных положениях по проектам инфраструктуры, финансируемым из частных источников.

По словам докладчика, после принятия в 2003 г. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, не только оказавшей влияние на Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, но и вызвавшей необходимость пересмотра указанных двух документов, после завершения работы комиссии относительно проектов инфраструктуры, финансируемых из частных источников, ЮНСИТРАЛ приняла большое количество документов в области несостоятельности обеспечительных сделок и арбитража, которые также могут повлиять на некоторые положения

Руководства и Типовых законодательных положений.

Докладчик подчеркнула, что в дискуссии, которая ведется в ООН в рамках проблем устойчивого развития, где публично-частному партнерству уделяется большое внимание, в настоящее время превалирует мнение комиссии о том, что существующие документы ЮНСИТРАЛ по инфраструктурным проектам, финансируемым из частных источников, можно использовать для согласования и обновления законов в области публично-частного партнерства на национальном уровне.

Секретариату ООН было поручено провести экспертное заседание с целью выявления необходимости дальнейшей работы ЮНСИТРАЛ в этой области и прогнозирования результатов такой работы: будут ли пересмотрены Руководство и Типовые законодательные положения или же будет разработан новый документ.

Были проведены два коллоквиума. Один состоялся в мае 2013 г., другой — в марте 2014 г. Участники первого обсуждения сошлись во мнении, что Руководство для законодательных органов по проектам инфраструктуры, финансируемым из частных источников, — слишком объемный, сложный для понимания и практического применения документ и выходом из положения является разработка типового закона ЮНСИТРАЛ.

Кроме того, положения Руководства устарели. Уже возникли иные формы публично-частного партнерства, которые получили широкое распространение после 2003 г., — такие как, например, институциональные, а также сопряженные только с предоставлением услуг в виде технического обслуживания; эти новые формы

публично-частного партнерства не регулируются стандартами ЮНСИТРАЛ.

Обзор законодательства в разных странах мира показал, что закон о публично-частном партнерстве содержит элементы, не встречающиеся в законах, посвященных исключительно проектам в области инфраструктуры и финансирования из частных источников. Поэтому, по мнению С. Мусаевой, следует расширить сферу распространения документов ЮНСИТРАЛ и включить дополнительные положения, которые в равной степени относились бы к разным видам публично-частного партнерства, а также, предположительно, специальные положения, которые касались бы проектов, не связанных с инфраструктурой.

Докладчик отметила, что при обсуждении вопроса о разработке нового типового закона было поддержано мнение о необходимости сопроводить такой закон всеобъемлющим руководством по его применению.

Темой следующего коллоквиума стала сфера применения будущего законодательного акта. Положения типового закона должны определять, какие проекты следует рассматривать в качестве публично-частного партнерства, каковы временные рамки реализации проектов. Также обсуждалась необходимость регулирования ЮНСИТРАЛ всех таких проектов.

По словам С. Мусаевой, участники коллоквиума сошлись во мнении, что в рамках публично-частного партнерства финансирование проекта может производиться из разных источников: публичными органами, конечными пользователями, обеими сторонами соглашения.

Как отметила докладчик, на коллоквиумах был обозначен ряд вопросов

для будущей работы ЮНСИТРАЛ. Они касались, в частности:

- основных характеристик приемлемых институциональных основ, которые могут поддерживать высокие стандарты управления;

- частноправовых аспектов трансграничных публично-частных партнерств, не урегулированных в документах ЮНСИТРАЛ;

- социальной ответственности, требования прозрачности достигаемых посредством публично-частного партнерства целей в области развития;

- новых моделей финансирования и инвестирования;

- публично-частного партнерства с малыми операторами, содействия таким партнерствам с учетом их потенциального вклада в обеспечение устойчивого развития, включения или невключения таких партнерств в состав основных;

- согласованности положений, регулирующих реализацию публично-частного партнерства, и других законодательных норм;

- положений типового закона о процессе планирования публично-частного партнерства;

- распределения рисков и правительственной поддержки;

- принципов выбора частного партнера;

- проблем национальной преференции;

- механизмов обжалования и оспаривания;

- незапрошенных предложений и частных инициатив;

- содержания соглашения о публично-частном партнерстве;

- механизмов решения споров между публичным органом и партнером по проекту, а также акционерами,

заимодавцами, партнерами по оперативному консорциуму и другими участниками проекта;

- адаптации договоров к меняющимся условиям на рынке и к изменениям нормативно-правовых и социально-экономических условий;

- новаторских способов предоставления услуг, способствующих ликвидации государственных монополий, поощрения конкуренции.

На коллоквиумах было отмечено, что любой мандат на разработку законодательного акта о публично-частном партнерстве должен быть в достаточной мере гибким, чтобы позволить учесть вопросы, которые могут возникнуть в ходе разработки типового закона.

Комиссия, по словам С. Мусаевой, была не удовлетворена выводами, сделанными участниками коллоквиумов, и не поддержала предложения по разработке типового закона ЮНСИТРАЛ о публично-частном партнерстве по причине того, что эта тема недостаточно созрела, чтобы подходить для унификации разработки. Второй причиной, как отметила С. Мусаева, является то, что на решение перечисленных вопросов понадобится от 10 до 15 лет работы комиссии, а это, по мнению докладчика, неразумно в отношении задействования международных ресурсов. Комиссия обычно разрабатывает текст в течение трех — пяти лет. Исходя из этого, комиссия достаточно твердо высказала свое мнение, что типовой закон не будет разработан в ближайшее время и Секретариат ООН должен ограничить свои усилия в плане какой-либо дальнейшей исследовательской деятельности в данной области. В настоящее время Секретариату поручено

изучать различные изменения в этой области, чтобы в будущем представить вниманию комиссии результаты таких исследований, и только тогда можно будет вернуться к вопросу о необходимости разработки типового закона ЮНСИТРАЛ о публично-частном партнерстве.

В заключение С. Мусаева отметила, что модельный закон, который стал темой обсуждения конференции, будет хорошим подспорьем для ЮНСИТРАЛ, если комиссия решит работать над типовым законом. ЮНСИТРАЛ всегда учитывает опыт, полученный на национальном и региональном уровнях, поэтому будет заинтересована в присутствии экспертов и разработчиков модельного закона в рабочей группе комиссии по данному вопросу.

**Т. Бонничи**, секретарь команды экспертов в области публично-частного партнерства Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), в своем выступлении прокомментировал некоторые положения модельного закона «О публично-частном партнерстве».

Докладчик сообщил, что в целом этот рекомендательный законодательный акт соответствует международным нормам. По словам Т. Бонничи, положительным моментом является введение в текст закона положения о частных предложениях, что может исключить коррупцию, т. е. сделать невозможными действия за пределами правовых рамок. Также докладчик отметил, что в закон не включено положение о компенсации частному партнеру в случае изменения законодательства и это требует разъяснения. По мнению Т. Бонничи, в статье закона, посвященной предпочтительным методам разрешения споров между

сторонами соглашения, необходимо учесть возможность обращения в международный третейский суд.

**Х. Навас-Сабатер**, руководитель сектора устойчивого развития Всемирного банка (Европа и Центральная Азия), выступил с докладом «Правовая и институциональная база публично-частного партнерства: мнение Всемирного банка».

Докладчик отметил, что создание национального закона о публично-частном партнерстве в первую очередь позволит повысить прозрачность и общую эффективность реализации таких проектов. Законодательство, регулирующее эту область, должно поддерживать антикоррупционные меры, здоровую конкуренцию, частные предложения, обеспечивать работу механизмов мониторинга деятельности в рамках публично-частного партнерства и предоставлять необходимые гарантии для всех участников соглашения. Такой закон помогает выбрать лучшие проекты, стратегически и финансово жизнеспособные, и позволяет эффективно использовать потенциал государства.

По мнению Х. Наваса-Сабатера, правовые рамки для публично-частных партнерств защищают права и интересы пользователей и потребителей, инвесторов, государственных структур и других заинтересованных сторон. С точки зрения инвесторов, такое законодательство позволяет иметь четко прописанные, ясные, логичные процедуры, стандарты результативности, а также равный для всех доступ к участию в проектах публично-частного партнерства. С точки зрения правительства, этот закон защищает государство, так как разъясняет процесс утверждения и одобрения

частного партнера, устанавливает механизмы институциональной поддержки и мониторинга результативности правоприменения таких контрактов. Кроме того, докладчик отметил ценность поддержки частных предложений, позволяющей использовать инновации и инновационные подходы в реализации проектов.

Х. Навас-Сабатер привел в качестве примера деятельности Всемирного банка в этом направлении поддержку Правительства Санкт-Петербурга и работу на основании Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» в ряде проектов.

По мнению докладчика, закон о публично-частном партнерстве должен включать только принципы, все детали следует прописать в регламентах и руководствах, чтобы в будущем не возникало необходимости его править. Х. Навас-Сабатер отметил, что закон должен содержать проработанное, четкое определение публично-частного партнерства, указание сфер, на которые оно распространяется, и проектов, рассматриваемых в рамках публично-частного партнерства. Кроме того, важно отразить в законе подведомственность исполнения и слежения за осуществлением таких проектов.

**М. Фриле**, вице-президент Французского института международных экспертов в области права, главный специалист Центра экспертизы в области публично-частного партнерства Европейской экономической комиссии ООН, в своем выступлении рассказал об оценке международными экспертами перспектив развития законодательства в области публично-частного партнерства.

Как отметил докладчик, в настоящее время уже действует 20 тыс. соглашений о публично-частном партнерстве, многие из которых делятся десятилетия, самому давнему из них 40 лет. Публично-частные партнерства, по словам докладчика, получили массовое развитие в последнее десятилетие, в основном в странах континентальной Европы, Латинской Америки и Африки. По мнению М. Фриле, возникла необходимость сформировать концептуальную основу и проанализировать передовую практику публично-частного партнерства.

Докладчик сообщил, что любой проект публично-частного партнерства требует огромных вложений на долгий срок, которые без действующей схемы публично-частного партнерства никогда не окупятся. Публично-частное партнерство является глобальным контрактом между частным сектором и государством, в нем должны быть учтены интересы огромного числа участников общества, частные и государственные интересы. Такие вопросы требуют точной и доскональной проработки.

За последние годы, отметил М. Фриле, было совершено много попыток разработки законодательства о публично-частном партнерстве. При этом одним из важнейших был вопрос о его определении.

Докладчик проинформировал о том, что «Большая двадцатка» выступила с новой инициативой по вопросу о публично-частном партнерстве. Но, по словам М. Фриле, экспертам не хватает глубинного понимания его сущности, для дальнейшей работы нужно провести правовые исследования всех аспектов публично-частного партнерства.

Как отметил докладчик, модельный закон для стран СНГ в целом представляет собой образцовый документ, отражающий передовой опыт реализации проектов публично-частного партнерства.

Большинство таких соглашений в любых отраслях основывается на планировании, подготовке и составлении смет, порядке снабжения, балансе государственных и частных интересов, гибком регулировании. Все эти элементы, подчеркнул М. Фриле, нуждаются в стандартах, которые должны быть представлены в соответствующем контракте.

М. Фриле назвал основные принципы успешного функционирования публично-частного партнерства: взаимовыгодное сотрудничество в течение четко определенного периода, что является средством привлечения частного сектора; прозрачность и доступность

всех правил и процедур; добросовестность реализации; планирование и экономическая целесообразность, проведение технико-экономического обоснования проекта; обеспечение конкуренции при подаче заявок.

В законодательстве, как отметил докладчик, должны быть оговорены гарантии и защита законных интересов частного партнера при его участии в тендере, право получения компенсации за любые убытки из-за неправомерных действий или невыполнения своих обязательств государственными структурами, право получения компенсации в случае одностороннего расторжения контракта, право на справедливое судебное разбирательство, эффективный механизм разрешения споров. Все вышеперечисленные принципы, заключил М. Фриле, присутствуют в модельном законе для государств — участников СНГ.

## Перспективы развития законодательства о публично-частном партнерстве в странах Содружества

Председатель правления Украинского центра содействия развитию публично-частного партнерства, профессор кафедры финансов Киевского национального торгово-экономического университета **И. В. Запатрина** выступила с докладом о перспективах развития законодательства Украины о публично-частном партнерстве.

В первую очередь докладчик подчеркнула важность модельного закона «О публично-частном партнерстве» для стран Содружества как механизма не только модернизации инфраструктуры и обеспечения экономического

развития, но и создания атмосферы доверия, сотрудничества между бизнесом, властью и населением в этих государствах.

В 2010 г. был принят Закон Украины «О государственно-частном партнерстве», но, по словам докладчика, он оказался недоработанным. И. В. Запатрина назвала основные проблемы, которые необходимо решить для дальнейшего развития законодательства Украины о публично-частном партнерстве. В определении государственно-частного партнерства отсутствует ссылка на публичный интерес.



Нормы финансовых взаимоотношений между публичным и частным партнерами декларативны, т. е. в законе не представлен механизм их реализации. В законе о государственно-частном партнерстве и в концессионном законе по-разному определена процедура подготовки проекта публично-частного партнерства; в частности, в законодательстве о государственно-частном партнерстве присутствует обязательность финансово-экономического обоснования, в законе о концессиях ее нет. Сначала принимается решение о том, реализовывать проект в виде концессии или нет, и только потом проводится организационно-технологическая подготовка объекта. Это, по мнению И. В. Запатриной, нужно исправить и необходимо ввести компетентную оценку. Также необходимо, по словам докладчика, проводить общественные слушания по результатам финансово-экономического обоснования. В Законе Украины «О государственно-частном партнерстве» процедура отбора частного партнера подразумевает только конкурсную основу, проведение конкурентного диалога не предусмотрено.

И. В. Запатрина затронула вопрос о дополнительных ограничениях, препятствующих дальнейшему развитию сферы публично-частного партнерства. В частности, настороженное отношение публичной стороны вызывает то, что объект публично-частного партнерства какое-то время может находиться в частной собственности. Также неясен механизм практического применения нормы закона об обязательности использования законодательства о государственных закупках в рамках государственно-частного партнерства. Серьезного внимания

требует вопрос о законодательном закреплении понятия объекта публично-частного партнерства муниципального уровня.

В завершение докладчик еще раз отметила, что рассматриваемый на конференции модельный закон «О публично-частном партнерстве» может стать большим подспорьем для развития законодательства Украины в этой сфере.

Как отметил глава Управления государственно-частного партнерства Агентства публичной собственности Республики Молдова **И. Потлог**, развивающиеся рынки нуждаются в больших объемах прямых инвестиций, для того чтобы удовлетворять свои насущные экономические потребности. Страны Содружества, по мнению докладчика, должны устанавливать устойчивые партнерства, использовать новейшие технологии, обеспечивать стабильные результаты, для чего управление обязано исключать коррумпированность, должно быть прозрачным и надежным.

С точки зрения И. Потлога, государствам необходимо больше работать с частным сектором, поэтому так важны проекты публично-частного партнерства. Относительно рассматриваемого проекта модельного закона докладчик сообщил, что к нему нужно разработать рекомендации с целью пояснения его положений и выявления причин привлекательности подобных проектов для инвесторов.

И. Потлог отметил, что в настоящее время в рамках модернизации экономики вырабатывается инструментарий, который может содействовать реализации таких проектов. Управление проектами публично-частного партнерства, по словам докладчика,

должно осуществляться также с учетом опыта других стран.

В заключение И. Потлог проинформировал участников конференции о том, что на протяжении пяти лет в Республике Молдова было скоординировано около 60 проектов международного уровня в различных экономических секторах. В настоящее время в стране реализуются проекты главным образом в сферах здравоохранения, видео- и фотомониторинга, уличного освещения, уличных парковок, зеленых насаждений, использования биомассы, обращения с отходами, а также в жилищной сфере. Развитие логистики и инфраструктуры помогает проводить технико-экономическое обоснование. Однако опыт осуществления таких проектов выявил необходимость внесения поправок в национальное законодательство о концессиях и публично-частном партнерстве.

**Д. А. Ешимова**, заместитель председателя правления АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», представила доклад «Опыт и перспективы развития законодательства о государственно-частном партнерстве в Казахстане».

Докладчик сообщила, что в 2013–2014 гг. в Казахстане была проделана значительная работа по включению в законодательство всех видов контрактов, используемых в международной практике. Внедрены этапный конкурс и новый механизм платы за доступность, концессионные обязательства на уровне Бюджетного кодекса защищены от секвестров. В этот же период были внесены изменения в антимонопольное законодательство, сняты ограничения по реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере водоснабжения,

образования, здравоохранения. В декабре 2013 г. приняты изменения, касающиеся упрощения и ускорения прохождения типовых и несложных проектов.

Как отметила Д. А. Ешимова, в республике существует Координационный совет по государственно-частному партнерству при Правительстве Республики Казахстан, действует Казахстанский центр государственно-частного партнерства при Министерстве национальной экономики Республики Казахстан, имеется центр сопровождения таких проектов при Национальном управляющем холдинге «Байтерек». Таким образом, создана национальная среда для реализации проектов государственно-частного партнерства.

Также докладчик проинформировала слушателей о том, что при реализации проектов особой значимости в законодательстве республики предусмотрена возможность заключения прямых соглашений с кредиторами. Кроме того, сняты ограничения по обращению в спорных ситуациях в Международный арбитражный суд, усилены гарантии концессионеров в случае досрочного расторжения договоров. По словам Д. А. Ешимовой, положения предложенного для обсуждения на конференции модельного закона частично уже учтены законодательством Казахстана, а остальные изменения будут зафиксированы в новом законе о государственно-частном партнерстве, проект которого в ближайшее время будет передан на рассмотрение в Парламент. По мнению докладчика, принятие данного закона позволит обеспечить эффективное выполнение государственных обязательств без наращивания бюджетных расходов и увеличения доли

государственного сектора в экономике. Основными целями нового законодательства о государственно-частном партнерстве станут: привлечение бизнеса к управлению государственными активами; снижение нагрузки на бюджет; привлечение инвестиций; внедрение новых моделей взаимодействия государства и бизнеса.

Проект нового закона подразумевает расширение сферы применения и круга участников государственно-частного партнерства, определение источников финансирования таких проектов и повышение роли предпринимательского сектора. Законопроект предполагает развитие государственно-частного партнерства во всех сферах экономики. По словам докладчика, существенно расширится круг участников за счет финансовых организаций, национальных отраслевых операторов и др. Контракты государственно-частного партнерства смогут быть многосторонними, что позволит учесть интересы всех участников.

Как отметила Д. А. Ешимова, законопроектом предлагается внедрение новой модели государственно-частного партнерства, предполагающей создание государственным и частным партнерами совместного предприятия для реализации проектов. Будут существенно расширены контрактные формы за счет внедрения контрактов жизненного цикла, сервисных контрактов и лизинговых отношений.

Докладчик подчеркнула, что значимым новшеством законопроекта является развитие институционального государственно-частного партнерства через создание совместного предприятия. Это предполагает внедрение элементов опционных соглашений и соглашений акционеров. Данный

механизм позволяет более гибко управлять капиталом и корпоративным контролем, а опционный элемент будет широко использоваться стратегическими инвесторами при покупке бизнеса. Акционерные соглашения позволят эффективно урегулировать корпоративные отношения собственников компании, в частности вопрос выхода из проекта.

По словам докладчика, если концессия ориентирована преимущественно на крупные инфраструктурные проекты, то новый законопроект позволяет быстро запустить малые проекты на региональном уровне. Контракты на управление и аренду будут реализованы на основании типовых документов, без прохождения дополнительных экспертиз и квалификационного отбора. При этом частному партнеру достаточно состоять в реестре потенциальных участников государственно-частного партнерства.

Также Д. А. Ешимова сообщила, что проект закона предполагает проявление финансовой инициативы со стороны частного сектора. Если частный предприниматель обладает готовым объектом и хочет реализовать его на базе уже существующего проекта государственно-частного партнерства, то он вправе самостоятельно инициировать переговоры с государством, заключить соответствующий контракт. Договор о государственно-частном партнерстве позволит интегрировать все аспекты взаимоотношений государства и бизнеса, включая институциональную составляющую, вопросы корпоративного управления, мер государственной поддержки, распределения рисков между участниками. По словам докладчика, законопроект позволяет четко определить форму

участия государства, частного сектора, республиканских государственных предприятий, акционерных обществ, обществ с государственным участием в проектах государственно-частного партнерства.

Как отметила докладчик, выплаты из государственного бюджета и меры государственной поддержки, которые применялись в концессиях, будут распространены на все проекты государственно-частного партнерства, в том числе на компенсации инвестиционных затрат. В настоящее время в законодательстве о концессиях предусмотрена компенсация эксплуатационных затрат, но в проект нового закона войдут положения о компенсации операционных затрат, которые должны учитываться более широко, чем эксплуатационные.

Кроме того, докладчик упомянула, что наряду с применяемым одно- и двухэтапным конкурсом законопроектом предполагается внедрение новых механизмов выбора частного партнера. По готовым объектам и объектам, исключительные права на которые принадлежат определенному лицу, будет возможно заключение договора о государственно-частном партнерстве путем прямых переговоров.

В отношении региональных типовых проектов предусмотрены упрощенные конкурсные процедуры, без проведения дополнительных экспертиз с участием региональных палат предпринимателей.

В заключение Д.А.Ешимова выразила надежду на то, что новые механизмы, предложенные в законопроекте, позволят ускорить развитие государственно-частного партнерства как на региональном, так и на республиканском уровне.

**М. В. Ярмальчук**, заместитель директора Департамента инвестиционной политики и развития государственно-частного партнерства Министерства экономического развития Российской Федерации, рассказала о развитии законодательства о публично-частном партнерстве в России.

Докладчик сообщила, что в 2013 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении был принят проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства», уже более года он дорабатывается ко второму чтению. К настоящему моменту 69 регионов в России приняли свое региональное законодательство о государственно-частном партнерстве. Был создан Координационный совет по государственно-частному партнерству при Министерстве экономического развития, а также разработаны Рекомендации по подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации.

М.В.Ярмальчук перечислила формы государственно-частного партнерства, существующие в отсутствие единого федерального закона: концессионные соглашения, региональные соглашения о государственно-частном партнерстве, договоры с инвестиционными обязательствами в рамках Гражданского кодекса. Также в настоящее время принят новый закон, регулирующий государственные закупки, и в рамках этого закона будет возможно реализовывать контракты жизненного цикла. Кроме того, возможна реализация корпоративных форм государственно-частного партнерства в рамках корпоративного законодательства.

В проекте Федерального закона «О государственно-частном партнерстве», как отметила докладчик, закреплены открытые перечни форм и объектов государственно-частного партнерства, определены гарантии прав инвесторов, прописана возможность возникновения частной собственности и передачи объекта в залог, а также установлена возможность частной инициативы.

М. В. Ярмальчук отметила, что в 2013 г. прошла презентация проекта закона в рамках заседания по государственно-частному партнерству Организации экономического сотрудничества и развития, где он получил высокую оценку за соответствие рекомендациям, установленным ОЭСР для законодательства о государственно-частном партнерстве. В настоящее время формируется подзаконная база, в частности требования к содержанию проекта и методика оценки эффективности проекта. Кроме того, сообщила докладчик, после принятия законопроекта предполагается внести изменения в ряд действующих федеральных законодательных актов — Земельный, Водный и Лесной кодексы.

В заключение докладчик сообщила о планах дальнейшей работы в этой сфере. В первую очередь необходимо разработать единую стратегию или концепцию государственно-частного партнерства, ввести уже подготовленный региональный стандарт государственно-частного партнерства, который должен способствовать достижению регионами наилучших результатов, утвердить единую методику оценки проектов на всей территории России.

Исполнительный директор Центра развития государственно-частного партнерства, руководитель

аналитической группы Комитета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по государственно-частному партнерству **М. В. Ткаченко** отметил, что в России в настоящее время сложилась интересная ситуация: в отсутствие федерального закона о государственно-частном партнерстве, федеральных нормативных актов о концессиях, об аренде, о контрактах жизненного цикла рынок сам предложил определенные механизмы работы.

С точки зрения докладчика, в модельном законе существуют положения, которые требуют доработки в Комментарий к закону, в первую очередь это включение движимого имущества в перечень возможного предмета соглашения о публично-частном партнерстве. В совокупности с открытым перечнем сфер применения публично-частного партнерства и возможностью передачи государственной собственности в рамках соглашения о публично-частном партнерстве это, по мнению докладчика, может привести к злоупотреблениям.

Кроме того, докладчик отметил, что в законе ничего не сказано о важном с методологической точки зрения аспекте — распределении полномочий по уровням власти. Из модельного закона неясно, должны ли конкурсные процедуры утверждаться целиком на национальном уровне или будет возможность наделить региональные власти полномочиями определять некоторые критерии этих процедур.

По словам М. В. Ткаченко, в Комментарий к модельному закону должны быть детализированы этапы проведения конкурсных процедур и критерии оценки проектов публично-частного партнерства. Необходимо также конкретизировать понятия

бюджетной и социально-экономической эффективности.

Положительным аспектом модельного закона, по словам докладчика, является возможность выплаты компенсации частному партнеру. Однако недостаточно четко прописаны порядок и основания предоставления частному партнеру оговоренных в законопроекте субсидий и льгот.

К несомненным достоинствам модельного закона, по словам докладчика, следует отнести независимую экспертизу финансово-экономического обоснования, открытый перечень сфер применения публично-частного партнерства, структуру соглашения, четкий перечень инструментов обеспечения исполнения обязательств, а также роль, отведенную институту развития.

**О. А. Темницкая**, заместитель начальника юридического управления Министерства экономики Республики Беларусь, выступила с докладом «Формирование национального законодательства Республики Беларусь о государственно-частном партнерстве и пилотные проекты».

Докладчик сообщила, что для Министерства экономики Республики Беларусь вопрос о формировании механизмов публично-частного партнерства имеет большое значение. Начало работе положила Директива № 4 Президента Республики Беларусь «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», принятая в конце 2010 г. Продолжением работы стало формирование соответствующей концепции, которая была утверждена главой государства в октябре 2013 г. Сейчас Министерство экономики Республики Беларусь работает над законопроектом

о государственно-частном партнерстве согласно принятой концепции.

По словам О. А. Темницкой, для внедрения механизмов публично-частного партнерства одного закона недостаточно, необходимо создание институциональной среды, обеспечивающей развитие такого партнерства. В связи с этим предпринят ряд шагов в нескольких направлениях: работа над законопроектом, создание специализированной организации в сфере публично-частного партнерства, наращивание потенциала в данной сфере, формирование обучающих программ.

О. А. Темницкая отметила, что при подготовке законопроекта о публично-частном партнерстве были учтены рекомендации международных экспертов. Министерство экономики Республики Беларусь тесно взаимодействовало с ЕЭК ООН, были приняты во внимание все существовавшие на тот момент законодательные акты в этой сфере. С точки зрения докладчика, законопроект вобрал в себя лучшие международные практики и разработан с учетом особенностей национального законодательства.

Кроме того, в Республике Беларусь создан Межведомственный инфраструктурный координационный совет, который работает над Национальным инфраструктурным планом. В нем планируется учесть все потребности страны в инфраструктурных объектах в долгосрочной перспективе. По словам докладчика, это позволит затем рассмотреть возможность реализации одного-двух пилотных проектов.

О. А. Темницкая обратила внимание собравшихся на то, что указанное в законе предоставление средств республиканского и местного бюджетов



частному партнеру не является государственной поддержкой или госзакупкой. Эти термины необходимо разграничить, для чего следует внести поправки в Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» и в Соглашение о государственных (муниципальных) закупках.

В завершение своего выступления докладчик подчеркнула, что проделанная работа по созданию модельного закона очень важна, он будет особенно полезен тем странам, которые только начинают движение в данном направлении, но эту работу целесообразно продолжить — необходима подготовка ряда методических рекомендаций.

**А. А. Дадеркина**, руководитель проекта ЕС/ПРООН «Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства в Республике Беларусь», рассказала о задачах проекта. Первой из них является обучение представителей заинтересованных сторон. В рамках проекта начиная с октября 2013 г. проведено три конференции в Минске, проходят семинары с участием экспертов Европейской экономической комиссии в каждом из регионов Республики Беларусь, были организованы два тренинга для представителей государственной службы и частного бизнеса, 33 члена Межведомственного инфраструктурного координационного совета прошли обучение у лучших мировых экспертов и получили сертификаты.

Вторая задача проекта — совершенствование законодательства и создание институциональной среды. Был создан экспертный центр Европейской экономической комиссии, с которым

в части разработки рекомендаций и внесения поправок во вторичное законодательство тесно сотрудничает Министерство экономики Республики Беларусь.

Третья задача — это отбор пилотных проектов для реализации на принципах государственно-частного партнерства. В этом направлении параллельно идут два основных процесса. Во-первых, формируется Национальный инфраструктурный план на ближайшие 15 лет. Для этого рабочая группа Межведомственного инфраструктурного координационного совета прошла обучение в Великобритании, в Казначействе Ее Величества (в этой стране реализуется уже третий инфраструктурный план). И те подходы, которые используются при формировании белорусского инфраструктурного плана, соответствуют высшим международным стандартам. Во-вторых, отбираются для реализации пилотные проекты. Разработанные формы были разосланы во все регионы, всем инфраструктурным министерствам, которые заинтересованы в реализации пилотных проектов; создан пул из 50 проектов, которые проходят экспертизу. В итоге, по словам докладчика, для реализации на основе государственно-частного партнерства будут отобраны два проекта.

Завершая выступление, докладчик отметила актуальность работы, проводимой в рамках проекта «Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства в Республике Беларусь», и выразила надежду, что те пилотные проекты, которые будут реализованы в Республике Беларусь, послужат стимулом для развития публично-частного партнерства.





# Молодежный межпарламентский форум СНГ



# МОЛОДЕЖНЫЙ МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЙ ФОРУМ СНГ

*23–25 октября в Санкт-Петербурге впервые проходил Молодежный межпарламентский форум СНГ, который был организован Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств по инициативе Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ. В работе форума приняли участие молодые парламентарии, представители органов управления молодежной политикой, лидеры молодежных движений и общественных организаций, представители молодежных консультативно-совещательных структур, созданных при органах государственной власти, молодые деятели науки, образования и культуры Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан.*





С 23 по 25 октября 2014 г. в Санкт-Петербурге прошел первый Молодежный межпарламентский форум СНГ, организованный Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ при содействии Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Совета по делам молодежи государств — участников СНГ и Федерального агентства по делам молодежи Министерства образования и науки Российской Федерации.

Форум был организован по инициативе Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ с целью развития международного молодежного сотрудничества и парламентаризма,

стимулирования политической и гражданской активности молодежи Содружества.

В форуме приняли участие около 300 человек из Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины. Участниками форума стали молодые парламентарии различных уровней власти, представители государственных органов управления молодежной политикой, молодежных движений и общественных организаций, молодежных структур при органах государственной власти, молодые деятели науки, образования и культуры.



## Пленарное заседание

Пленарное заседание форума 23 октября 2014 г. открылось видеообращением Председателя Совета МПА СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И.Матвиенко.

В адрес участников форума поступили приветствия:

- от Председателя Национального Собрания Республики Армения Г.Г.Саакяна;

- от Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь А.Н.Рубинова и Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В.П.Андрейченко;

- от Председателя Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан Ш.З.Зухурова;

- от Председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря Содружества Независимых Государств С.Н.Лебедева;

- от руководителя Федерального агентства по делам молодежи Министерства образования и науки Российской Федерации С.В.Поспелова;

- от почетного секретаря Общественной палаты Российской Федерации, президента Международной ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов Е.П.Велихова.

Пленарное заседание прошло в формате открытого диалога приглашенных экспертов и почетных гостей форума с молодежью. В нем приняли участие Генеральный секретарь Совета МПА СНГ — руководитель Секретариата





Совета МПА СНГ А. И. Сергеев; Координатор Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ, депутат Национального Собрания Республики Армения А. А. Оганнесян; Координатор Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ в 2013 г., заместитель председателя Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по международным связям и межпарламентскому сотрудничеству С. Г. Фаталиева; заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту, председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления В. И. Журавская; член Комитета

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, трехкратная олимпийская чемпионка И. К. Роднина; депутат Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан (Российская Федерация), четырехкратный чемпион Паралимпийских игр И. А. Зарипов.

В работе форума активное участие приняли вице-губернатор Санкт-Петербурга — руководитель Администрации Губернатора Санкт-Петербурга А. Н. Говорунов, Председатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга В. С. Макаров, руководители структурных подразделений Правительства города, депутаты Законодательного Собрания.



## Работа секций

Обсуждение актуальных тем молодежной политики продолжилось на дискуссионных секциях форума:

- «Образование, наука и инновации в СНГ. Молодежь и международное сотрудничество»;
- «Молодежь в государственном управлении и самоуправлении: международный опыт и перспективы»;
- «Досуг молодежи в современном обществе».

Секцию «Образование, наука и инновации в СНГ. Молодежь и международное сотрудничество» вел начальник департамента проектной и инновационной деятельности Санкт-Петербургского национального исследовательского университета

информационных технологий, механики и оптики Ф.А.Казин, его сомодераторами выступили председатель Палаты молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.В.Копоцкий и представитель Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ, член Молодежного парламента при Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по вопросам науки, образования, культуры, молодежи и спорта А.Г.Арутюнян.

Участники секции особое внимание уделили вопросам создания общего образовательного пространства СНГ, дистанционным технологиям



обучения как основе международного сотрудничества в сфере подготовки высококвалифицированных кадров. Они подчеркнули важность социально-гуманитарного образования в формировании гражданской позиции и мировоззрения молодежи и обсудили инициативу Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ о разработке проекта модельного закона «О сотрудничестве между молодыми учеными государств — участников СНГ».

На секции «Молодежь в государственном управлении и самоуправлении: международный опыт и перспективы» обсуждались вопросы развития молодежного парламентаризма,

формирования кадрового резерва, опыт привлечения молодежи в систему государственного управления в государствах — участниках СНГ.

Модератором секции выступил руководитель Постоянного представительства Челябинской области при Правительстве Российской Федерации, секретарь Временной комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по развитию информационного общества А. О. Шепилов, сомодератором от ММПА СНГ — председатель Постоянной комиссии по молодежной политике и связям с общественными организациями Минского городского Совета депутатов, первый секретарь





Минского городского комитета общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» Ю.В. Чечукевич.

Интересная дискуссия состоялась на секции «Досуг молодежи в современном обществе». Модератором секции выступил проректор по учебно-воспитательной работе и связям с общественностью Санкт-Петербургского государственного университета культуры и искусств В.А. Лимонов, со-модератором — депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, руководитель молодежной парламентской

делегации Кыргызстана в ММПА СНГ и автор концепции проекта модельного закона «Об организации досуга молодежи» Д.Д. Бекешев.

Участники секции обсудили новые потребности молодежи, формирующиеся в сфере досуга, особенности современных форм досуговой деятельности и угрозы социально опасных явлений в молодежной среде, взаимодействие власти, общественных организаций и бизнеса по организации культурно-досуговой деятельности, а также вопросы государственно-правового регулирования сферы досуга.



## Практические секции и мастер-классы

Второй день работы Молодежного межпарламентского форума СНГ начался с торжественного открытия выставки «Пакт Рериха. История и современность» в Купольном зале Таврического дворца.

Представители организатора выставки — Международного центра Рерихов — торжественно передали в штаб-квартиру Межпарламентской Ассамблеи Знамя Мира. Этот международный символ предложен в Договоре об охране художественных и научных

учреждений и исторических памятников (Пакт Рериха).

Деловая программа второго дня включала практические секции.

Живой интерес вызвал тренинг по ораторскому мастерству и публичным выступлениям заслуженного артиста Российской Федерации, режиссера-постановщика спектаклей Санкт-Петербургского государственного Молодежного театра на Фонтанке М.Г. Черняка.

Проблемы современного интернет-взаимодействия в политической



области обсудили участники мастер-класса «Современный политический блоггинг» заведующего кафедрой связей с общественностью в бизнесе института «Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций» Санкт-Петербургского государственного университета, доктора социологических наук Д. П. Гавры.

На семинаре «Общественные инициативы и социальное проектирование» участники форума ознакомились с примерами успешных социальных

проектов, обменялись опытом и обсудили механизмы поддержки молодежных инициатив.

Модераторами секции выступили начальник главного управления идеологической работы, культуры и по делам молодежи Витебского областного исполнительного комитета (Республика Беларусь) А. И. Клицунов и советник аппарата Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике З. И. Пойманова, от





ММПА СНГ секцию курировала депутат Совета депутатов муниципального образования «Город Гатчина» Ленинградской области, помощник Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Палаты молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации М.А. Григорьева.

Гости форума смогли принять участие в заседании Молодежной

межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, в ходе которого обсуждались предложения молодежных парламентских делегаций ММПА СНГ и других участников форума в итоговую резолюцию форума. Одной из важных тем на заседании Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ стало обсуждение инициатив молодежных парламентских делегаций по модельному законотворчеству в сфере молодежной политики.



## Визит в Политехнический университет

В рамках программы мероприятия участники форума посетили известный в России и за рубежом Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, где для них была организована экскурсия по историческим зданиям вуза.

Санкт-Петербургский государственный политехнический университет известен как один из ведущих в Российской Федерации университетских центров в области

международного образования и подготовки специалистов для зарубежных стран. На встрече с руководством и студентами Политехнического университета, которая состоялась в Институте международных образовательных программ — организационном центре международной деятельности университета, обсуждались вопросы международного образования и подготовки специалистов для государств Содружества.

## Культурная программа

Для участников форума была организована насыщенная культурная программа.

Программа включала обзорную экскурсию по городу, экскурсию в государственный музей-заповедник «Царское Село», осмотр исторического театра-макета «Петровская

Акватория» и посещение театров Санкт-Петербурга. В дни работы форума Секретариат Совета МПА СНГ организовал выставку «Жемчужины Содружества», посвященную Году туризма в СНГ и представляющую некоторые знаковые достопримечательности стран Содружества.



## Итоговая резолюция

По итогам работы форума участники приняли резолюцию, в которой рекомендовали Молодежной межпарламентской ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств продолжить разработку предложений по совершенствованию модельной нормативно-правовой базы СНГ с целью сближения и гармонизации национальных законодательств в области молодежной политики; в преддверии 70-летия Великой Победы призвали молодежь Содружества уделять особое внимание сохранению общей исторической памяти и принимать активное участие в мероприятиях, посвященных Году ветеранов в СНГ.

Участники форума признали Молодежный межпарламентский форум СНГ перспективной международной площадкой для диалога молодых парламентариев, представителей исполнительной власти, молодежных движений, молодых деятелей культуры, науки и образования. Охарактеризовав форум как важное звено в укреплении международных связей и молодежного сотрудничества в рамках интеграционных процессов в Содружестве, участники форума сочли целесообразным проводить Молодежный межпарламентский форум СНГ на регулярной основе в разных городах Содружества.

## **ИТОГОВАЯ РЕЗОЛЮЦИЯ**

### **Молодежного межпарламентского форума СНГ**

(Санкт-Петербург, 24 октября 2014 года)

Участники Молодежного межпарламентского форума государств — участников Содружества Независимых Государств,

заявляя, что молодежное сотрудничество является важной формой интеграционного взаимодействия и одним из факторов обеспечения социально-экономического развития и научно-технического прогресса стран Содружества,

отмечая стремление молодых парламентариев, членов молодежных парламентских структур, молодежных организаций и движений СНГ к активному участию в общественно-политических процессах и международном сотрудничестве,

учитывая высокий потенциал молодежи в развитии общественной дипломатии, межкультурного диалога и парламентаризма,

признавая необходимость расширения знаний молодежи о культуре, истории, традициях и современных достижениях народов Содружества,

принимая во внимание новые потребности, интересы и проблемы молодежи, формирующиеся в условиях глобализации,

считают целесообразным:

активно содействовать реализации положений декларации МПА СНГ «О приоритетных направлениях современной молодежной политики в государствах — участниках СНГ», Стратегии международного молодежного сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств на период до 2020 года и планов мероприятий по ее реализации, имплементации положений модельного закона «О государственной молодежной политике» в национальном законодательстве государств — участников Содружества;

бережно хранить и поддерживать бесценное наследие старших поколений — общую историческую память о Великой Отечественной войне 1941–1945 годов, активно противодействовать попыткам ревизии итогов Второй мировой войны и Нюрнбергского трибунала, героизации нацистских преступников, фальсификации истории, выступать против действий, отрицающих подвиг воинов-победителей и оскорбляющих память жертв Второй мировой войны;

принять активное участие в юбилейных мероприятиях, посвященных 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов и Году ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов в Содружестве Независимых Государств;

Молодежной межпарламентской ассамблее СНГ продолжить разработку предложений по совершенствованию модельной нормативно-правовой базы СНГ с целью сближения и гармонизации национальных законодательств в области



молодежной политики, обеспечения прав и интересов молодежи, обращая особое внимание на следующие направления:

- создание современной инновационной системы образования, обеспечивающей доступность качественного образования и ориентированной на реальные потребности рынка труда с определенными гарантиями первого трудоустройства;

- формирование общего пространства высшего образования, развитие академической мобильности в СНГ, включая сотрудничество молодых ученых;

- вовлечение молодежи в творческую деятельность, поддержка молодых деятелей искусства, их участия в международных конкурсах и фестивалях;

- формирование высококвалифицированного кадрового резерва государственного и муниципального управления на основе качественного современного образования и воспитания активной жизненной позиции молодого поколения, поддержка молодежных общественных инициатив и социальных проектов, создание условий для трудовой и творческой активности молодежи, включая развитие профильных студенческих отрядов;

- совершенствование форм молодежного парламентаризма в СНГ, молодежного самоуправления и самоорганизации, развитие контактов и деловых связей между молодежными организациями и объединениями, общественными структурами государств — участников СНГ;

- совершенствование механизмов взаимодействия власти, общественных организаций и бизнеса в развитии системы культурно-массовых, досуговых и спортивных мероприятий для молодежи и с участием молодежи, поддержка проектов, связанных с популяризацией здорового образа жизни, спорта;

- изучение и распространение положительного опыта в сфере работы с молодежью, развитие системы научно-методического обеспечения государственной молодежной политики, налаживание систематического сбора статистических данных по основным аспектам жизни молодежи;

учитывать опыт создания единых молодежных парламентских структур, работающих одновременно с исполнительными и с представительными органами власти;

рекомендовать Молодежной межпарламентской ассамблее государств — участников СНГ проработать вопрос о создании единого портала молодежного парламентского движения государств — участников СНГ;

признать форум перспективной международной площадкой для диалога молодых парламентариев, представителей исполнительной власти и молодежных движений СНГ, важным звеном в укреплении международных связей и молодежного сотрудничества в рамках интеграционных процессов в Содружестве.

Для расширения границ молодежного сотрудничества, укрепления традиций дружбы, повышения интереса молодежи к странам и народам Содружества участники форума считают целесообразным проводить Молодежный межпарламентский форум СНГ поочередно в государствах — участниках СНГ в соответствии с нормами международного права и не реже чем один раз в три года.

# ОПЫТ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СТРАНАХ СНГ

*18–19 декабря 2014 г. в рамках Ставропольского юридического форума прошла международная научно-практическая конференция «Гражданин. Выборы. Власть», организованная Избирательной комиссией Ставропольского края (Российская Федерация) и Северо-Кавказским федеральным университетом.*

*Участниками международной конференции стали представители законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и стран ближнего зарубежья, члены избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации, эксперты и практики в электоральной сфере, ведущие российские и зарубежные ученые, студенты и аспиранты, областью научных интересов которых являются избирательное право и избирательный процесс в России и зарубежных странах.*

*В этой рубрике журнала мы публикуем выступление на конференции заместителя Генерального секретаря Совета МПА СНГ — представителя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в Межпарламентской Ассамблее СНГ А. М. Джафарова, посвященное совершенствованию избирательного процесса в Азербайджанской Республике и обеспечению реализации прав всех его участников.*



**А. М. Джафаров,**

заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ —  
представитель Милли Меджлиса Азербайджанской Республики  
в Межпарламентской Ассамблее СНГ

## Гражданин, выборы, власть

Азербайджанская Республика после восстановления своей независимости, несмотря на многочисленные сложности, связанные с наличием свыше миллиона беженцев и внутренних переселенцев, ни на день не останавливала демократические процессы, стремясь к обеспечению свободных, справедливых и прозрачных выборов.

Принятая в 1995 г. Конституция Азербайджанской Республики определила основы демократической избирательной системы. На основе Конституции были разработаны специальные законы, которые регламентировали выборы до принятия в 2003 г. Избирательного кодекса Азербайджанской Республики. За прошедшее с тех пор время в Избирательный кодекс 16 раз вносились изменения и дополнения; было изменено 250 статей, из Кодекса было исключено более чем 30 статей и добавлено около 20. Столь частые преобразования этого документа вызваны тем, что Избирательный кодекс изменяется вместе с развитием демократического общества Азербайджана.

Следуя традиции, заложенной общенациональным лидером азербайджанского народа Г.А.Алиевым и успешно продолженной Президентом И.Г.Алиевым, Милли Меджлис — парламент Азербайджанской Республики играет значительную роль в утверждении в стране демократических стандартов, в том числе избирательных. Согласно демократическому, правовому, а также унитарному строю Азербайджанской Республики (статья 7 Конституции Азербайджанской Республики) народ наделяется правом формировать Милли Меджлис — законодательный орган, местные органы самоуправления, участвовать в принятии важных решений.

Соответствие избирательной системы Азербайджанской Республики международным стандартам подтверждается транспарентностью электоральных процедур, а также итогами выборов, отражающими волю азербайджанского народа.

Основой демократической избирательной системы Азербайджана в первую очередь являются прозрачные, доступные всем сторонам избирательного процесса механизмы, которые закреплены в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики. Эти механизмы совершенствовались законодателями с учетом электоральной практики. Правильность пути, пройденного в течение более чем 10 лет после принятия Избирательного кодекса, была еще раз доказана

в ходе организации и проведения президентских выборов в Азербайджане 9 октября 2013 г.

Азербайджанское государство гарантирует свободное волеизъявление граждан Азербайджанской Республики путем защиты принципов и норм избирательного права, отвечающих требованиям международных стандартов. Предусмотренные действующим законодательством Азербайджанской Республики ограничения активного (статья 12 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики) и пассивного избирательного права (статья 13 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики) являются общепринятыми в мировой практике.

Избирательным кодексом Азербайджанской Республики осуществлено детальное правовое регулирование организации и проведения выборов, что соответствует требованиям международных документов, определяющих стандарты демократических выборов. Принцип всеобщего избирательного права, являющийся одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов, закреплен как в Конституции, так и в Избирательном кодексе (Статья 3). В Избирательном кодексе Азербайджанской Республики регламентировано участие граждан в выборах на равных основаниях. Равные правовые условия выдвижения и регистрации кандидатов обеспечиваются путем обязательного выполнения абсолютно одинаковых требований всеми кандидатами. Другим фактором обеспечения равного избирательного права (статья 4 Избирательного кодекса) является предоставление кандидатам на равных условиях государственных финансовых средств и равных правовых возможностей финансирования избирательной кампании. Азербайджанская Республика является одним из нескольких государств — участников СНГ, законодательством которых предусмотрено прямое выделение кандидатам государственных (бюджетных) средств для финансирования избирательной кампании.

Обеспечению принципа равенства выборов служат также внесенные в Избирательный кодекс поправки, предусматривающие запрет на проведение предвыборной агитации на государственном телеканале.

Являющийся одним из основополагающих в системе международных стандартов демократических выборов принцип тайного голосования также отражен в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики (статья 6) в качестве основного принципа выборов.

В целях реализации принципа свободных выборов (статья 2 Избирательного кодекса) запрещено проведение предвыборной агитации с использованием неправомερных методов, включая подкуп избирателей. За нарушение указанных запретов установлена ответственность, что согласуется с требованиями международных избирательных стандартов.

С целью реализации принципа прямого избирательного права (статья 5 Избирательного кодекса) предусматривается голосование непосредственно за кандидатов, баллотирующихся на указанную должность.

Обеспечение реализации принципа подлинных выборов осуществляется путем запрета какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей, запрета

агитации с нарушением требований закона, запрета подкупа избирателей и других неправомερных способов воздействия на избирателей.

В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Избирательный кодекс Азербайджанской Республики, организация выборов в воинских частях передана из ведения Министерства обороны в ведение избирательных комиссий. При этом наблюдателям, прошедшим регистрацию, предоставляется возможность осуществлять наблюдение за ходом голосования на территории воинских частей (пункт 35.5 Избирательного кодекса).

Эффективность системы обжалования действий и решений, нарушающих избирательное право граждан, обеспечивается правом обжаловать решения и действия (бездействие) в течение трех дней со дня опубликования или получения решения или совершения действия (пункт 112.1 Избирательного кодекса).

Сегодня нормативная база по организации и проведению выборов в Азербайджане обеспечивает права всех участников избирательного процесса. С уверенностью можно сказать, что народовластие в Азербайджанской Республике с нормативной и практической точек зрения достигло значительных успехов. Тем самым мысль о том, что именно народ Азербайджана является единственным источником государственной власти в Азербайджанской Республике, указанная в статье 1 Конституции страны, находит свое яркое отражение и доказательство в действительности.

В то же время нельзя забывать, что совершенствование электорального законодательства — процесс постоянный, предполагающий детальное изучение международного опыта и применение практик передовых избирательных систем. В связи с этим следует всемерно способствовать обмену актуальной информацией, проведению различных экспертных консультаций с целью выработки наиболее эффективных механизмов избирательного процесса.

Сегодня в избирательном процессе задействованы практически все современные и проверенные практикой механизмы, такие как установка веб-камер, маркировка пальцев, наличие прозрачных урн, представление каждым избирателем только удостоверения личности, уточненные списки избирателей на каждом участке, формирование на равных условиях избирательных комиссий всех уровней, с включением представителей оппозиции и независимых кандидатов. Все это способствует обеспечению прозрачности и достоверности выборов.

# К 70-ЛЕТИЮ ПОБЕДЫ В ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ 1941–1945 ГОДОВ

*Одним из самых кровавых сражений Великой Отечественной войны была битва за Ленинград. 8 сентября 1941 г. гитлеровские войска вышли к Ладоге, тем самым взяв город в плотное кольцо. Все железнодорожные и автомобильные коммуникации были разорваны. С сентября 1941 г. по январь 1944 г. на территории Ленинградской области шли ожесточенные бои, в которых Красная армия понесла огромные потери. Советские войска предпринимали несколько попыток прорвать блокадное кольцо, однако первых успехов удалось добиться лишь в январе 1943 г. в ходе стратегической наступательной операции «Искра», реализованной силами войск Ленинградского и Волховского фронтов.*

*В 2015 г. отмечаются две знаменательные даты: 18 января — 72 года со дня прорыва блокады Ленинграда, 27 января — 71 год со дня ее полного снятия. В этом номере журнала вниманию читателей предлагаются две статьи: о тяжелой борьбе советских войск за освобождение Ленинграда от фашистской блокады и о деятельности современных поисковых отрядов.*



**Е. В. Ильин,**

кандидат исторических наук, доцент Института истории Санкт-Петербургского государственного университета, командир студенческого поискового отряда «Ингрия»

## Битва за Ленинград. Страницы истории

В конце августа — начале сентября 1941 г. на ленинградском направлении сложилась критическая ситуация: противник, захватив Шлиссельбург, продолжил наступление по южному берегу Ладожского озера. На рубеже д. Липки — Рабочий поселок № 8 — д. Гонтовая Липка — д. Гайтолово — д. Тортолово — д. Мишкино — д. Вороново враг был остановлен. Так образовался шлиссельбургско-синявинский выступ противника («бутылочное горло») глубиной в 16 км, который разъединил советские войска, действовавшие извне и изнутри блокадного кольца. С осени 1941 г. этот лесисто-болотистый район стал одним из самых горячих мест: из пяти попыток прорыва сухопутной блокады Ленинграда, предпринятых в 1941–1943 гг., четыре были предприняты на территории нынешнего Кировского района Ленинградской области.

Все мемуаристы, от маршала до солдата, отмечают исключительную сложность театра боевых действий: слаборазвитая сеть дорог, а то и их полное отсутствие; обширные болотистые низины, изрезанные каналами, канавами, выемками торфоразработок; лесные массивы, где было весьма сложно не только сосредоточить и развернуть войска, но и управлять ими в наступательных операциях. Немецкий фельдмаршал Э. Манштейн, оценивая итоги наступления советских войск в этом районе в августе — октябре 1942 г., писал: «Между прочим, мы никогда не организовали бы прорыва на такой местности...»<sup>1</sup>

Чем же можно объяснить, что на протяжении двух лет советские войска предприняли в этом исключительно сложном и неблагоприятном для ведения боевых действий районе четыре попытки прорыва сухопутной блокады Ленинграда? Командующий Волховским фронтом спустя десятилетия писал: «Я редко встречал местность, менее удобную для наступления»<sup>2</sup>. И далее К. А. Мерецков отмечал: «Но где найти местность лучше этой? Болота и леса — отличительные признаки нашего Севера — покрывали собой все пространство от Ладоги до Новгорода»<sup>3</sup>. Но главное, думается, не в этом — здесь действовал суворовский принцип, что русский солдат везде пройдет, тем более что требовалось пройти 16 километров. Всего 16 километров — и сухопутная блокада Ленинграда будет прорвана!

<sup>1</sup> Манштейн Э. Утерянные победы. Смоленск, 1993. С. 319.

<sup>2</sup> Мерецков К. А. На службе народу. М., 1984. С. 294.

<sup>3</sup> Там же. С. 296.

Но и противник знал об уязвимости своей позиции в «бутылочном горле» — необходимости обороняться на внешнем и внутреннем фронтах — и создал здесь долговременную оборонительную позицию полевого типа, одну из лучших на Восточном фронте.

В ходе боевых действий в период с 8 сентября 1941 г. по 18 января 1943 г. (общей продолжительностью 498 суток) советскими войсками были проведены на этом участке, как упомянуто выше, четыре наступательные операции, которые по своим задачам и целям являлись стратегическими. Но только одна из них — «Искра» (январь 1943 г.) — обозначена как стратегическая, остальные — как крупные фронтовые операции<sup>4</sup>.

Первая Синявинская наступательная операция 10–26 сентября 1941 г. проводилась силами 54-й отдельной армии под командованием маршала Г.И.Кулика, а с 20 сентября — также силами частей Ленинградского фронта с Невского пятачка. Назначение маршала на должность командующего армией — единственный за всю войну подобный случай. И это свидетельствует об экстраординарности как сложившейся ситуации, так и задач, которые ставились перед армией верховным командованием. Директива Ставки Верховного главнокомандующего о формировании армии была отдана 2 сентября, а уже 6 сентября армия должна была сосредоточиться в исходном районе и перейти в наступление вдоль железной дороги Волховстрой — Мга и освободить узловую станцию Мгу<sup>5</sup>. Освобождение Мги, захваченной противником 31 августа, означало и восстановление сухопутной связи Ленинграда со страной.

Падение Шлиссельбурга 8 сентября усугубило ситуацию, поэтому от маршала Кулика требовалось одно — наступать несмотря ни на что. Все расчеты строились на том, что противник не успел создать за короткий срок прочную оборону. Однако сформировать армию за четверо суток, сосредоточить ее в исходном районе и уж тем более перейти в наступление тоже было нереально.

Подгоняемый Ставкой, Г.И.Кулик начал наступление 10 сентября. Войска вводились в бой по частям, прямо «с колес» по мере их прибытия. В таких условиях даже не было возможности оценить обстановку. Численно 54-я армия не уступала группировке вражеских войск, но уступала в количестве танков, тяжелого вооружения. Но самыми слабыми ее местами являлись необстрелянность, отсутствие боевого опыта, низкий уровень взаимодействия родов войск. Все это обнаружилось уже в первых боях, и армия несла большие потери. Из этих первых неудач командование 54-й армии попыталось извлечь уроки, реально оценить силы противника.

В ходе наступательных действий 17–20 сентября, переросших во встречное сражение, противоборствующие стороны понесли тяжелые потери, но своих задач не выполнили. Маршал Г.И.Кулик понимал, что в сложившихся условиях имеющимися силами поставленную армии задачу не решить. Армии были

<sup>4</sup> Гриф секретности снят. Потери Вооруженных Сил СССР в войнах, боевых действиях и военных конфликтах: Статистическое исследование / под общ. ред. Г.Ф.Кривошеева. М.: Воениздат, 1993. С. 184–185; 224–225.

<sup>5</sup> Блокада Ленинграда в документах рассекреченных архивов / под ред. Н.Л.Волковского. М.; СПб., 2005. С.23–24.



необходимы резервы. Но Генеральный штаб, Верховный Главнокомандующий продолжали требовать одного — наступать... Г. И. Кулик медлил<sup>6</sup>. Поэтому новый командующий Ленинградским фронтом генерал армии Г. К. Жуков решил действовать самостоятельно. В ночь с 19 на 20 сентября началась операция по прорыву блокады изнутри. Результатом ее явилось образование на левом берегу Невы в районе д. Московская Дубровка плацдарма, вошедшего в историю под названием «Невский пяточок».

24 сентября 54-я армия перешла в наступление, целью которого являлось соединение с частями Ленинградского фронта, наступавшего с Невского пяточка, и прорыв блокады Ленинграда. Враг упорно и умело оборонялся, нередко переходил в контратаки. На мгинском и синявинском направлениях советские войска сумели продвинуться на 6–10 км, фронт стабилизировался по рекам Назия — Черная<sup>7</sup>. Главную задачу — прорвать блокаду Ленинграда — 54-я отдельная армия не выполнила. 26 сентября Ставка освободила маршала Г. И. Кулика от командования армией. Она была передана в состав Ленинградского фронта. Ее новым командующим стал генерал-лейтенант М. С. Хозин.

Вторая Синявинская наступательная операция проводилась 20–28 октября 1941 г. Критическая ситуация, сложившаяся со снабжением продовольствием города, требовала немедленных и решительных действий. 14 октября Ставка приказала Ленинградскому фронту подготовить и провести во второй половине месяца наступление на Синявинском направлении. Его целью являлось окружение и уничтожение вражеской группировки шлиссельбургско-синявинского выступа и восстановление сухопутной связи Ленинграда со страной<sup>8</sup>. Под руководством командующего Ленинградским фронтом генерала И. И. Федюнинского соответствующий план был разработан. Предполагалось, что войска фронта должны нанести одновременные удары с запада и востока и к исходу второго дня операции окружить и уничтожить врага. С запада удар наносился силами пяти стрелковых дивизий и двух танковых бригад на фронте протяженностью 5 км (Пески — Невская Дубровка). Эта группировка должна была форсировать Неву и разгромить противника на левом берегу реки. С востока силами трех стрелковых дивизий и двух танковых бригад в районе д. Тортолово действовала 54-я армия.

20 октября ударные группировки перешли в наступление. Операция развивалась тяжело. Враг за это время сумел создать разветвленную и насыщенную в инженерном отношении полевую оборону. 23 октября Ставка приказала перебросить под Тихвин, где назревала катастрофа, две дивизии из 54-й армии, а также 191-ю, 44-ю стрелковые дивизии, 6-ю бригаду морской пехоты. Это резко ослабило силы наступающих войск. Шансов на успех прорыва блокады Ленинграда уже не было. 28 октября операция по приказу Ставки была прекращена, хотя бои с меньшей интенсивностью продолжались и после этого.

<sup>6</sup> Блокада Ленинграда в документах рассекреченных архивов. С. 48–51.

<sup>7</sup> Сяков Ю. А. Героическая битва за Ленинград. СПб., 2003. С. 79–96.

<sup>8</sup> Блокада Ленинграда в документах рассекреченных архивов. С. 52.

По официальным (неполным) данным в ходе первой и второй Синявинских операций потери войск составили 54 979 человек, из них безвозвратные — 22 111 человек, санитарные — 32 768 человек.<sup>9</sup>

Третья Синявинская наступательная операция (19 августа — 10 октября 1942 г.) явилась естественным продолжением попыток прорыва блокады Ленинграда после неудач осени 1941 г., поражения под Любанью летом 1942 г. Ставка Верховного главнокомандующего, несмотря на тяжелое положение на юге страны, выделила Волховскому фронту почти все запрашиваемые силы и средства. Для проведения операции были сосредоточены 13 стрелковых дивизий, восемь стрелковых бригад, шесть танковых бригад, 35 артиллерийских полков, другие специальные части и подразделения. Цель операции: разгромить врага на шлиссельбургско-синявинском выступе и прорвать сухопутную блокаду Ленинграда; сковать силы противника, не допустить их переброски на юг, где в это время разворачивались решающие сражения Великой Отечественной.

Операция проводилась силами двух фронтов при содействии Балтийского флота. Волховский фронт наносил главный удар, Ленинградский — вспомогательный. Для маскировки операции были приняты особые меры, в результате которых разведка противника смогла лишь констатировать прибытие пополнения в зону боевых действий. Поэтому наступление для врага оказалось неожиданным, удара такой силы он не ожидал.

19 августа 268-я стрелковая дивизия полковника С.И. Донскова атаковала Усть-Тосно и, высадив с Невы десант на пристани в д. Ивановское, захватила шоссейный мост через р. Тосно. Противник сразу понял, что наступление «ленинградцев» носит вспомогательный характер, главный удар следует ждать со стороны «волховчан». В ходе семидневного сражения (19–25 августа) 268-я и 136-я стрелковые дивизии потеряли свыше 7 тыс. человек, но прорвать вражескую оборону не смогли. Итогом боев стал еще один плацдарм — Ивановский. Изолированный с трех сторон, он просуществовал до конца января 1944 г. и особой роли в последующих событиях не сыграл.

Противник тоже планировал наступление в Южном Приладожье. 23 августа на совещании в ставке А. Гитлера было принято решение о переброске под Ленинград пяти дивизий из состава 11-й армии, дислоцированной в Крыму, а также артиллерии большой и особой мощности, средств усиления РГК (резерва главного командования), 8-го воздушного корпуса пикирующих бомбардировщиков. Операция получила кодовое наименование «Северное сияние». Ее целью было: окружить Ленинград и установить связь с финскими войсками; овладеть городом и сравнять его с землей. Ориентировочный срок начала наступления — 14 сентября.

27 августа после двухчасовой артиллерийской подготовки 8-я армия генерал-майора Ф.Н. Старикова перешла в наступление на 15-километровом участке фронта от д. Липки до д. Вороново. Превосходство в силах и средствах, внезапность и сила удара обеспечили успешное начало операции. За два дня наступления советские войска продвинулись вперед на 7 км. Были взяты Рабочий поселок № 8, д. Тортолово, поселок 1-й Эстонский, форсирована р. Черная.

<sup>9</sup> Россия и СССР в войнах XX века. М., 2001. С. 310.

Однако дальнейшее продвижение замедлилось. Противник, маневрируя силами и средствами, умело и упорно оборонялся. Единственная грунтовая дорога, по которой шло снабжение наступавших дивизий, оказалась под непрерывными ударами вражеской авиации.

29 августа части 6-го гвардейского корпуса вышли к поселку Синявино, но встреченные ураганным артиллерийским огнем противника, продвинуться дальше не смогли. 19-я гвардейская стрелковая дивизия полковника Д.М.Барина вышла к озеру Синявинское, но контратакованная врагом остановилась. 3-я гвардейская стрелковая дивизия, истекая кровью, продолжала безуспешные атаки рощи Круглой. Противник, перенацелив всю авиацию, действовавшую под Ленинградом, усилив ее 8-м авиакорпусом, непрерывно «висел» над полем боя и тылами 8-й армии.

29 августа К.А.Мерецков для развития наступления решил ввести в сражение 4-й гвардейский стрелковый корпус. Но еще на этапе выдвижения корпус попал под массированные удары авиации, понес тяжелые потери. Ситуация усугублялась также тем, что командование фронтом, армией не сумело грамотно распорядиться имеющимися силами. Неудовлетворительная разведка обороны врага привела к стрельбе не по целям, а по площадям. В результате слабого взаимодействия родов войск пехота наступала на неподавленную оборону врага, несла тяжелые потери, быстро теряла пробивную силу. Несмотря на это, советские войска, получив подкрепление, сумели ценой тяжелых потерь продвинуться вперед еще на 3 км. До Невы оставалось 5 км. Напряженность и жесточенность сражения нарастали, бои нередко переходили в рукопашные схватки. 1 сентября наступило равновесие противоборствующих сторон. 4-й гвардейский стрелковый корпус исчерпал свои силы.

Положение в Южном Приладожье встревожило военно-политическое руководство Германии. По приказу А.Гитлера для восстановления положения под Гайтолово и предотвращения катастрофы руководство операцией было поручено фельдмаршалу Э.Манштейну. 6 сентября противник ввел в сражение соединения 11-й армии, которые в ходе упорных и тяжелых боев нанесли поражение частям ударной группировки советских войск в районе озера Синявинское. 10 сентября вражеские войска перешли в наступление на всем фронте прорыва советских войск. Боевые действия, развернувшиеся в этом «зеленом аду», где вся земля была перепахана артиллерией, носили исключительно жесточенный характер, противники несли тяжелые потери.

В этих условиях К.А.Мерецков ввел в сражение третий эшелон войск — 2-ю ударную армию. Но в составе этой армии, еще полностью не восстановленной, имелись всего одна стрелковая дивизия (374-я) и две стрелковые бригады (22-я, 32-я). Командующему армией генерал-лейтенанту Н.К.Клыкову были переподчинены 128-я стрелковая дивизия, 3-я и 19-я гвардейские дивизии, соединения 4-го гвардейского стрелкового корпуса. Задача армии осталась без изменений — наступать, выйти к Неве и соединиться с войсками Ленинградского фронта. Однако ситуация к этому времени изменилась: противник, имея численное превосходство, наступал на всем фронте. Главный удар силами двух корпусов с севера и юга враг нанес под основание прорыва ударной

группировки в направлении Гайтолово — 25 сентября он захватил этот населенный пункт, ударная группировка Волховского фронта оказалась в окружении.

26 сентября поступил приказ об отводе войск 2-й ударной армии на восточный берег р. Черной. В этот же день войскам Ленинградского фронта со второй попытки (первая, предпринятая 9 сентября, завершилась неудачей) удалось форсировать Неву и захватить плацдарм в районе Московской Дубровки. Развить успех и выйти в район Синявино не получилось. В боях за плацдарм наступающие понесли тяжелые потери. По неполным данным, только в боях 26–29 сентября потери пехоты составили свыше 8 тыс. человек. Впрочем, дальнейшее развитие операции в направлении Синявино уже потеряло смысл, ударная группировка Волховского фронта оказалась в окружении. Однако ожесточенные и кровопролитные бои на плацдарме продолжались до 6 октября.

Для пробития коридора и вывода 2-й ударной армии из окружения с других участков фронта были переброшены 374, 372, 314-я стрелковые дивизии, 73-я отдельная бригада морской пехоты, отдельные части 327-й стрелковой дивизии. В ходе тяжелых и кровопролитных боев основная масса войск вышла на восточный берег р. Черной 29–30 сентября. 1 октября активные боевые действия в районе Гайтолово — Тортолово были завершены. 10 октября к обороне перешли и войска Ленинградского фронта<sup>10</sup>.

По официальным (но неполным) данным, потери войск двух фронтов в операции составили: 113 674 человека, из них безвозвратные — 40 085 человек, санитарные — 73 589 человек<sup>11</sup>.

Противник одержал очередную победу. Однако и он понес серьезные потери, войска нуждались в отдыхе и пополнении. Запланированное наступление на Ленинград пришлось отложить.

### **Операция «Искра». 12 января — 1 февраля 1943 г.**

2 декабря 1942 г. Ставка Верховного главнокомандующего утвердила план операции по прорыву блокады Ленинграда, которая получила кодовое наименование «Искра». 8 декабря Ставка поставила задачи командующим Волховским и Ленинградским фронтам по прорыву блокады Ленинграда и подготовке Мгинской операции:

«Совместными усилиями Волховского и Ленинградского фронтов разгромить группировку противника в районе Липка, Гайтолово, Московская Дубровка, Шлиссельбург и, таким образом, разбить осаду г. Ленинграда, к исходу января 1943 г. операцию закончить.

Закрепившись прочной обороной на линии р. Мойка, пос. Михайловский, Тортолово, обеспечить коммуникации Ленинградского фронта, после чего войскам дать 10-дневный отдых.

<sup>10</sup> Барбашин И.П. Битва за Ленинград. С. 161–168; Синявино, осень сорок второго / сост. И.А.Иванова. СПб., 2005; Сяков Ю.А. Героическая битва за Ленинград. С. 232–260.

<sup>11</sup> Россия и СССР в войнах XX века. С. 312.

В первой половине февраля месяца 1943 г. подготовить и провести операцию по разгрому противника в районе Мги и очищению Кировской железной дороги с выходом на линию Вороново, Сиголово, Войтолово, Воскресенское.

По окончании Мгинской операции войска перевести на зимние квартиры»<sup>12</sup>.

Координация действий фронтов возлагалась на представителя Ставки ВГК Маршала Советского Союза К.Е.Ворошилова.

С востока (Волховский фронт) главный удар наносила 2-я ударная армия под командованием генерал-лейтенанта В.З.Романовского, с запада (Ленинградский фронт) — 67-я армия генерал-майора М.П.Духанова. Глубина наступления фронтов составляла 15 км. Ударные группировки фронтов должны были встретиться в районе условной линии, проходившей через Рабочие поселки № 2 и № 6.

К 1 января подготовка операции была завершена. Однако, учитывая мягкую зиму с затяжными оттепелями, в результате которых ледяной покров на Неве оказался недостаточно прочным, а болота труднопроходимыми, командование фронтов просило Ставку отложить начало операции на 10–12 января. Эта просьба была удовлетворена. Представителем Ставки на Волховский фронт был направлен генерал армии Г.К.Жуков, на Ленинградский — Маршал Советского Союза К.Е.Ворошилов.

К началу операции советские войска превосходили противника в пехоте в 4,5 раза, в артиллерии — в 6–7, в танках — в 10, в авиации — в 2 раза.

Утром 12 января после ураганной артиллерийской подготовки началась пятая попытка прорыва сухопутной блокады Ленинграда. Наступление развивалось трудно. Наибольшего успеха добились 136-я и 268-я стрелковые дивизии «ленинградцев», наступавшие в центре, которыми командовали генерал-майор Н.П.Симоняк и полковник С.Н.Борщев. За день боев на левом берегу Невы удалось захватить плацдарм 5 км по фронту и 3 км в глубину. Дивизии, наступавшие на флангах, — 45-я гвардейская и 86-я стрелковая дивизии — успеха не достигли.

Наступление «волховчан» развивалось также тяжело: на правом фланге не удалось взять мощный узел сопротивления противника д. Липки, а в центре — Рабочий поселок № 8. Более успешно развивались боевые действия за мощнейший узел обороны врага рощу Круглую, которую штурмовала 327-я стрелковая дивизия под командованием полковника Н.А.Полякова — в ходе ожесточенного боя удалось занять большую часть рощи.

Наибольший успех сопутствовал наступавшей в центре 256-й стрелковой дивизии полковника Ф.К.Фетисова, которая сумела прорвать оборону противника между узлами сопротивления роща Круглая — Рабочий поселок № 8 и, наступая с открытыми флангами, продвинулась на 2 км.

Враг, оправившись от неожиданности, в конце дня 12 января стал перебрасывать резервы к месту сражения. Командование Красной Армии с 13 января тоже начало вводить в бой дивизии вторых эшелонов. Их равномерно распределяли на всех направлениях, что привело к медленному «прогрызанию» обороны врага, сопровождавшемуся большими потерями.

<sup>12</sup> Блокада Ленинграда в документах рассекреченных архивов. С. 128.



13 января 136-я стрелковая дивизия, усиленная 61-й легкой танковой бригадой, наступая с открытыми флангами и преодолевая сопротивление врага, обошла Беляевское болото, продвинулась еще на 4–5 км, вышла в район на 1–1,5 км западнее Рабочего поселка № 5. От «волховчан» их отделяло 4–5 км.

С 14 по 18 января сражение приняло наиболее ожесточенный характер, нередко переходило в рукопашные схватки. Противник всеми силами стремился предотвратить соединение двух фронтов. 16 января части 86-й стрелковой дивизии ворвались в Шлиссельбург, начались бои за город. 123-я стрелковая бригада Ленинградского фронта освободила Рабочий поселок № 2, вышла на подступы к Рабочему поселку № 1. Тяжелые, кровопролитные, но безуспешные бои шли на левом берегу Невы в районе 1-го и 2-го Городков, у «волховчан» — в районе д. Липки, рощи Круглой.

17 января 123-я стрелковая бригада завязала бои на подступах к Рабочему поселку № 1. Одновременно 372-я стрелковая дивизия «волховчан» начала наступление с востока. 18-я стрелковая дивизия Волховского фронта вплотную приблизилась к Рабочему поселку № 5. В этот день войска двух фронтов разделял коридор шириной 1,5–2 км.

Вражеское командование, опасаясь окружения, отдало приказ об отводе своих войск из потенциального котла. Но полностью выполнить этот приказ противнику не удалось. 123-я стрелковая бригада Ленинградского фронта и 372-я стрелковая дивизия Волховского фронта 18 января в 9.30 соединились в Рабочем поселке № 1. Через два часа аналогичная встреча произошла и в Рабочем поселке № 5, где победу праздновали воины 136-й и 18-й стрелковых дивизий. Во второй половине дня был освобожден Шлиссельбург<sup>13</sup>.

Сухопутная блокада Ленинграда, продолжавшаяся 498 дней, была прорвана. В ходе 7-дневных ожесточенных боев войскам двух фронтов удалось пробить 8-километровый коридор и связать город с «Большой землей».

19 января развернулись ожесточенные бои по расширению коридора прорыва. Для решения этой задачи требовалось взять Синявинские высоты. В ходе кровопролитного сражения, продолжавшегося 14 суток, войскам не удалось выполнить эту задачу. 1 февраля 1943 г. последовала директива Ставки о приостановке операции.

В ходе операции «Искра» потери фронтов по официальным (неполным) данным составили 115 082 человека, из них безвозвратные — 33 940 человек, санитарные — 81 142 человека<sup>14</sup>.

Неудача со штурмом Синявинских высот обусловила логику последующих событий. В 1943 г. советское командование провело три межфронтовые операции, целью которых являлся разгром врага на мгинско-синявинском выступе. Несмотря на превосходство в силах и средствах, выполнить эту задачу не удалось. Противник, не имея сил для наступления, но умело и упорно обороняясь, сумел отстоять свои рубежи. Этот район был освобожден в январе 1944 г.

<sup>13</sup> Барбашин И.П. Битва за Ленинград. С. 238–275; Жеребов Д.К., Соломатин И.И. Семь январских дней. Л., 1987.

<sup>14</sup> Россия и СССР в войнах XX века. С. 291.

Каждый, побывавший в районе шлиссельбургско-синявинского выступа, даже сейчас, спустя столько лет после завершения ожесточенных сражений, едва ли уйдет отсюда равнодушным. Война напоминает о себе бесчисленными большими и малыми воронками, окопами, стрелковыми ячейками, траншеями, провалившимися блиндажами, капонирами... Такая картина наблюдается на протяжении многих километров от роши Круглой до Воронова. Время несколько сгладило ландшафт, но и спустя десятилетия можно достаточно ярко представить себе, какие жестокие и кровавые сражения происходили здесь. Фактически этот участок территории, где решилась судьба Ленинграда, — музей под открытым небом, но не имеющий, к сожалению, ни официального статуса, ни соответствующей инфраструктуры. Создание на этой земле мемориального комплекса, посвященного мужеству, стойкости, жертвенности тех, кто отстоял свободу Отечества, — наш долг.

**М. К. Кусаинов,**

профессор Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева,  
командир поискового отряда «Мемориальная зона»

## Поисковый отряд «Мемориальная зона»

Битва за Ленинград — одно из самых кровопролитных сражений Великой Отечественной войны. В тяжелых оборонительных боях, сопровождавшихся огромными потерями, в составе Ленинградского и Волховского фронтов героически сражались и казахстанцы.

В конце июля 1941 г. в Казахской ССР начали формировать семь дивизий — шесть стрелковых и одну кавалерийскую. Это была первая волна мобилизации, призывниками стали прошедшие действительную военную службу бойцы и командиры запаса, многие из которых участвовали в Финской кампании или в сражениях на Халхин-Голе и у озера Хасан.

В районе Тихвина разгрузились хорошо укомплектованные казахстанские 312-я и 316-я (впоследствии 8-я гвардейская) стрелковые дивизии (позднее переброшены на подступы к Москве); 310-я (Акмолинская) стрелковая дивизия уже с 8 сентября 1941 г. участвовала в операциях в районе Синявинских высот и болот, 314-я (Петропавловская) стрелковая дивизия в начале сентября 1941 г. была переброшена к реке Свирь. Эти воинские формирования, неся большие потери, не позволили немецким и финским войскам соединиться у Волхова и Тихвина и замкнуть второе блокадное кольцо. На Ленинградском и Волховском фронтах воевало до 40 стрелковых дивизий и 12 бригад, более 448 тыс. человек. Около 60 тыс. бойцов, из которых погибло 35 534, были казахстанцами.

По данным Министерства обороны Российской Федерации (2010 г.), на территории Кировского района погибло более 120 тысяч защитников Ленинграда, а в 39 братских и многочисленных одиночных могилах погребено 37 743 советских воина. Остальные до сих пор числятся пропавшими без вести... Многие могилы были утеряны в годы войны и в послевоенное время. Среди сохранившихся — могилы героев Советского Союза Султана Баймагамбетова (Казахстан) и Владимира Ермака (Ленинград), где в 1968 г. установили Стелу памяти.

В 2001 г. постановлением правительства Ленинградской области экономической гимназии в Кировске присвоено имя Героя Советского Союза Султана Баймагамбетова и на территории гимназии установлен бюст герою из Казахстана.

Ежегодно на полях бывших сражений в районе Синявинских болот и высот ведется поиск неизвестных захоронений и пропавших без вести воинов.



Стела памяти С. Баймагамбетову и В. Ермаку

Поисковые отряды обнаруживают сотни останков непогребенных бойцов и командиров Красной армии. «Мемориальная зона», один из первых таких отрядов, был создан в Казахстане при Целиноградском инженерно-строительном институте (позднее — Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева) и уже более 35 лет работает в Кировском районе Ленинградской области.

В деятельности поискового отряда можно выделить два этапа:

- первое формирование (аспирантский состав);
- второе формирование (студенческий состав).

Первое формирование поискового отряда происходило в Ленинграде в 1978 г. Толчком к созданию отряда стало задание моего отца-фронтовика Комека Коймановича Кусаинова, бывшего заместителя политрука роты 1082 стрелкового полка 310-й стрелковой дивизии, тяжело раненого под Ленинградом. Перед моим отъездом на учебу в аспирантуре Ленинградского инженерно-строительного института отец с ветеранами дивизии вручил мне карту-схему района Синявинских болот и высот с боевой обстановкой на сентябрь — октябрь 1941 г., когда дивизия пыталась первой прорвать только что замкнутое кольцо блокады Ленинграда. Первая разведка в урочищах Тортолово, Гайтолово и Гонтовая Липка (бывшие деревни, где более двух с половиной лет не утихали сражения за Ленинград) показала, что в этих местах, на



**Бюст С. Баймагамбетова  
на территории гимназии**

полях бывших сражений, очень много погибших, но не похороненных бойцов и командиров Красной армии. Не нашлось ни одной братской могилы, ни даже отдельных захоронений. Они утеряны в годы войны и послевоенное время — заросли лесом и кустарником, а обелиски, в основном деревянные, либо сгорели, либо сгнили.

Количество погибших, но не похороненных воинов потрясло меня. Когда я рассказал об этом аспирантам Ленинградского инженерно-строительного института, аспирантский совет решил организовать отряд с целью предания земле не похороненных воинов и возведения памятных знаков и обелисков.

8 мая 1979 г. отряд первого формирования, возглавляемый аспирантом ЛИСИ М. К. Кусаиновым, выехал на Синявинские болота и высоты, в район бывших деревень Тортолово, Гайтолово и Гонтовая Липка. В составе отряда было 30 аспирантов и стажеров ЛИСИ, в их числе акмолинцы С. Б. Бономанко — заместитель командира, В. В. Сапожникова — начальник штаба, командиры отделения М. Г. Чекаев и З. Толебаев. За три года учебы в аспирантуре члены отряда спроектировали первые памятные знаки и обелиски, изготовили и установили в местах бывших сражений: факел-знамя из металла с прорезанными наименованиями стрелковых дивизий и бригад, сражавшихся у д. Тортолово; стилизованный штык из металла в честь боевого крещения 310-й стрелковой дивизии, сформированной в Акмолинске (ныне Астана) и защищавшей



Ленинград; обелиск солдату Максиму Сергеевичу Полякову — первому найденному отрядом без вести пропавшему защитнику Ленинграда.

Второе формирование — студенческое — началось осенью 1988 г., во время уборки картофеля на полях совхоза «Октябрь». Секретарь комсомольской организации Целиноградского инженерно-строительного института С. М. Хорошун предложил создать студенческий поисковый отряд и перечислить для отряда заработанные студентами деньги. Проректор по воспитательной работе Л. Я. Борошенко поддержала идею, а ректор ЦИСИ А. Г. Чекаев подписал приказ о формировании студенческого поискового отряда. На первых заседаниях штаба долго спорили о том, как назвать отряд. Предлагались названия: «Память», «Долг», «Поиск» и т. п. Объяснив студентам, что поисковых отрядов с такими названиями в СССР не менее сотни, я предложил назвать наш отряд «Мемориальная зона», поскольку такое название отражает цель и задачи намеченной деятельности.

23 апреля 1989 г. студенческий поисковый отряд «Мемориальная зона» вылетел в первую экспедицию. Поисковое движение, официально признанное в конце восьмидесятых годов прошлого столетия, увлекло и наш отряд. Мы решили в первую очередь вести поиск утерянных братских могил и предать земле не похороненных воинов. Ведь в траншеях, окопах, воронках и просто в болоте лежали, сидели и даже стояли десятки тысяч не похороненных бойцов и командиров Волховского фронта. Думали, что к двухтысячному году приведем в порядок поля былых сражений, но мы глубоко ошибались: работы хватит не только нашим детям, но и внукам. В ходе каждой поисковой экспедиции только наш отряд поднимал до 100 останков бойцов и командиров Волховского фронта. При этом на каждую сотню найденных останков — всего один смертный медальон. Почему? Представил себя молодым бойцом 1941 г. Я, не колеблясь, сделал бы себе из эбонитового пенальчика смертного медальона мундштук и тем самым не подписал бы себе заранее приговор, заполнив бланк смертного медальона. Так же, наверное, думали и поступали вчерашние школьники, ставшие солдатами. Бланк смертного медальона, полагаю, заполняли только люди, уже пожившие, знающие цену жизни, и, скорее всего, верующие. Естественно, пожилых, верующих среди солдат всегда было меньше. Поэтому на 100 погибших только один читаемый смертный медальон.

Каждая поисковая экспедиция открывала очередную тайну Синявинских болот и высот. Удалось разгадать назначение особых патронов — оберегов от пуль, почему и как были подтоплены позиции советских войск, почему в немецких траншеях почти нет стреляных гильз от немецкого автомата МП-38, почему невозможно по привязкам похоронных команд военного времени обнаружить утерянные братские могилы (см. историческую серию «Тайны Синявинских болот и высот» М. К. Кусаинова).

Военная археология помогла нам узнать особенности стрелкового оружия советских и немецких пехотинцев. Так, выяснилось, что немецкий ефрейтор из ракетницы, имеющей вставной ствол и снаряженной ружейной гранатой, мог подбить советский танк с 10 м. Найденные нами особые заряды повышенной мощности к пушке ПАК-37, заряжаемые с дула, могли разнести Т-34 вместе



Обелиск «Звезды-журавли»

с боезапасом. Авторы советских мемуаров зря называли ПАК-37 «хлопушкой»: мы видели разорванные на части броню и детали Т-34, а в материалах Центрального архива Министерства обороны Российской Федерации имеются сведения о том, что в одной из атак на д. Тортолово все 10 танков были подбиты на линии первой траншеи.

И экипирован немецкий пехотинец был лучше: пояс кожаный с удобной кавалерийской портупеей; каска, хорошо прикрывающая виски, лоб и затылок. У нашего же пехотинца был брезентовый пояс без портупеи, и когда он подвешивал на пояс запасной диск, четыре гранаты, фляжку, то все это провисало почти до колен и при перебежках колотило по ногам. В такой невыгодной для нашего солдата боевой ситуации его победа в поединке была возможна только благодаря самоотверженности и отваге, а ведь не каждый боец обладал данными качествами. И это одна из причин больших боевых потерь советских войск, в три-четыре раза превышающих потери немцев.

В процессе поисковой работы мы нечасто вспоминали об основной цели отряда — создании мемориальной зоны, но некоторые события заставили вспомнить о нашем назначении.

В 1992 г. у бывшей деревни Тортолово вел поиск сводный поисковый отряд из Ленинграда. В результате поисковых работ в братской могиле у памятника «Скорбящий матрос» были похоронены 173 останки бойцов и командиров



4 мая 2008 г.  
После установки указателя  
маршрутов мемориальной  
зоны «Надежда»

Волховского фронта. На бетонном столбике, вкопанном на холме братской могилы, были написаны девять имен, установленных по смертным медальонам. Со временем холм могилы просел и зарос травой, а столбик, уже без надписей, завалился. Спустя еще некоторое время ничто не напоминало о том, что у «Скорбящего матроса» была братская могила, — типичный пример утери воинского захоронения, но уже не военного времени, а мирного.

Этот случай заставил меня постепенно переориентировать работу отряда на проектирование и создание мемориальной зоны. Однако только профессионально обустроенная мемориальная зона позволит навести порядок на полях бывших сражений. И наша мемориальная зона могла стать ориентиром для организации подобных исторических мест в других регионах. Но для этого необходимо было создать концепцию и методику проектирования мемориальных зон.

В феврале 1997 г. на научно-практической конференции в Евразийском университете им. Л. Н. Гумилева я выступил с докладом о концепции и методике проектирования мемориальной зоны «Надежда». Известные ученые-историки и педагоги одобрили предложенный мной вариант.

Весной 1998 г. на производственно-ремонтном предприятии «Целинэнергоремонт» (конструктор Е. В. Храмцов, начальник цеха П. А. Пац) безвозмездно изготовили металлические формы для бетонирования элементов обелисков и памятных знаков нового поколения. И той же весной наш поисковый отряд



9 мая 2009 г. Траурный митинг на Синявинских высотах

установил новые обелиски, используя привезенные из Казахстана металлические элементы.

Изменение направления деятельности отряда заставило изменить и принцип формирования его состава. Для проектирования обелисков и памятных знаков нового поколения отбирались лучшие студенты — будущие архитекторы и дизайнеры; для изучения на полях бывших сражений и в военных архивах белых пятен Великой Отечественной войны — будущие историки; для освещения в средствах массовой информации поискового движения — будущие журналисты; для возведения в сложнейших, труднодоступных условиях болот обелисков и памятных знаков из большого числа желающих отбирались будущие строители.

В мае 2002 г. у озера Синявинское был возведен обелиск «Звезды-журавли» (авторы М. К. Кусаинов и Т. Т. Ермаков). Обелиск состоит из металлических элементов, которые трансформируются из звезды в журавлей, плавно меняя цвет от красного до белого; на них выбиты имена воинов-акмолинцев.

В настоящее время отряд занимается установкой указателей маршрутов, ведет поиск утерянных братских могил, проектирует и возводит новые обелиски и памятные знаки. Издан путеводитель по мемориальной зоне («Мемориальная зона «Надежда»», автор М. К. Кусаинов).



Все годы со дня формирования поискового отряда «Мемориальная зона» по настоящее время выезд отряда под Ленинград (С.-Петербург) был возможен благодаря поддержке руководителей вуза, сменившего за эти годы свой статус от института до национального университета: ректора Целиноградского инженерно-строительного института А.Г. Чекаева, проректоров Л.Я. Борошенко и М.У. Исмагамбетова; ректоров Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева А.К. Кусаинова, С.А. Абдыманапова, Б.Ж. Абдраимова и Е.Б. Сыдыкова и проректоров Н.М. Романенко, Т.С. Садыкова, З.Е. Кабульдинова, Л.А. Есмухановой и Д.Р. Айтмагамбетова.

В Санкт-Петербурге поисковый отряд «Мемориальная зона» с 1993 г. нашел поддержку в Секретариате Совета МПА СНГ в лице заместителя Генерального секретаря Совета МПА СНГ — представителя Парламента Республики Казахстан Х.З. Бакенова, глав администраций Кировского муниципального района Ю.А. Алферова и Н.П. Емельнова; с 2005 г. — в Генеральном Консульстве Республики Казахстан в Санкт-Петербурге. Последние годы представителем отряда в Санкт-Петербурге стал Ш.А. Абилов.

Деятельность поискового отряда даже при финансовой помощи меценатов, поддержке руководителей вуза, была бы невозможна без бойцов и командиров отделений, вынесших всю тяжесть походной жизни в условиях болот, при злых весенних дождях с мокрым снегом, марш-бросках с тяжелыми металлическими формами и элементамиobelisks, с рюкзаками, заполненными щебнем, песком и цементом; при смертельной опасности не полностью разминированных полей былых сражений. Основная тяжесть полевого поиска, организации автономной деятельности в условиях болот легла на моих заместителей: С.М. Хорошуна (1989–1990 гг.), Т.Ю. Зеленского (1991–1993 гг.), С.Р. Ауталипова (1994–1996 гг.), Р.К. Шектыбаева (1997–1998 гг.), Д.А. Михайлова (1999 г.), Р.Ф. Дюсметова (2000–2001 гг.), В.В. Шпакова (2002 г.), А.С. Исмагуловой (2003–2005 гг.), В.Г. Федорова (2006–2013 гг.).

Это они — бойцы и командиры — добровольно взяли на себя задачи похоронных команд военного времени, это они обезвредили и сдали саперам не одну сотню мин и снарядов, хранивших смерть с той войны. Они с честью выполняли и выполняют долг перед памятью павших за Отечество, увековечивая их имена в граните и книгах Памяти.

За 35 лет моей общественной деятельности и 25 лет деятельности студенческого поискового отряда установлена фронтовая судьба 2 607 бойцов и командиров Великой Отечественной войны; на Синявинских болотах и высотах, в зоне прорыва блокады Ленинграда, создана мемориальная зона, общей площадью более 120 км<sup>2</sup> с установленными на найденных братских могилах, полковых и дивизионных кладбищахobelisksами нового поколения.

В январе 2013 г. на заседании круглого стола, посвященного вопросам принятия неотложных законодательных мер по мемориализации зоны прорыва блокады Ленинграда, который прошел в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, концепция и методика проектирования мемориальных зон, разработанная для мемориальной зоны «Надежда», была принята за основу при проектировании подобных зон.



# ХРОНИКА МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ

---

## Июнь — октябрь

в рамках мероприятий, посвященных 225-летию Таврического дворца, были организованы благотворительные экскурсии по парадным залам дворца для жителей Санкт-Петербурга. Среди посетителей Таврического дворца были ветераны Великой Отечественной войны и жители блокадного Ленинграда, пенсионеры, школьники.

---

## 11 июля

в Таврическом дворце Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А.И.Сергеев встретился с членом Совета кантонов, сопредседателем группы дружбы «Швейцария — Россия» Федерального Собрания Швейцарской Конфедерации Ф. Ломбарди. В ходе встречи А.И.Сергеев рассказал о штаб-квартире Межпарламентской Ассамблеи — Таврическом дворце, которому в 2014 г. исполнилось 225 лет, а также о структуре и направлениях работы МПА СНГ: модельном законотворчестве, миротворческой деятельности, наблюдениях за выборами, проведении важных мероприятий.

---

## 11 июля

Бишкекский филиал Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ) провел круглый стол «Элементы современного избирательного процесса и его конституционно-правовое содержание». В мероприятии приняли участие депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, представители Аппарата Президента Кыргызской Республики и Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, эксперты по избирательному праву.

---

## 16 июля

Таврический дворец посетила Генеральный консул Федеративной Республики Германия в Санкт-Петербурге Х.Пайч. В ходе состоявшейся встречи Генеральный секретарь

Совета МПА СНГ А.И. Сергеев рассказал Х. Пайч о деятельности Межпарламентской Ассамблеи, в частности о проводимых под ее эгидой на регулярной основе Невском международном экологическом конгрессе и международном конгрессе «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни».

### **13 августа**

Таврический дворец посетил Почетный консул Австралии в Санкт-Петербурге С. Фицлайон — внук депутата четвертой Государственной думы Российской империи Л.А. Зиновьева. Для С. Фицлайона и его родственников была проведена экскурсия по залам Таврического дворца.

### **22–28 августа**

в Ялте состоялся пятнадцатый международный телекинофорум «Вместе», в работе которого традиционно приняла участие делегация Межпарламентской Ассамблеи СНГ во главе с председателем Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту, членом Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике Е.Г. Тарло.

От имени Совета МПА СНГ мастера экрана были награждены орденом «Содружество», Почетной грамотой Совета МПА СНГ, почетными знаками МПА СНГ «За заслуги в развитии культуры и искусства» и «За заслуги в развитии печати и информации». Специальные призы Межпарламентской Ассамблеи получили авторы наиболее интересных конкурсных программ и игровых фильмов.

### **5–6 сентября**

в Бухаресте (Румыния) состоялась 23-я ежегодная конференция Ассоциации организаторов выборов стран Европы. В работе конференции участвовал и выступил на пленарном заседании с докладом «Международное наблюдение за выборами в странах Содружества Независимых Государств. Роль Кишиневской конвенции 2002 года» заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ — директор МИМРДа МПА СНГ А.В. Баранов.

### **8 сентября**

на Пискаревском мемориальном кладбище состоялась торжественно-траурная церемония возложения венков и цветов, приуроченная ко Дню памяти жертв блокады Ленинграда. В церемонии приняла участие делегация Межпарламентской Ассамблеи СНГ во главе с Председателем

Совета МПА СНГ, Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И.Матвиенко.

### **8 сентября**

в Таврическом дворце Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И.Матвиенко встретила с ветеранами Великой Отечественной войны. Представители общественных организаций блокадников передали свои пожелания организационному комитету «Победа» по празднованию 70-летия Победы в Великой Отечественной войне.

В.И.Матвиенко поблагодарила ветеранов за их неоценимый вклад в Победу, за активное участие в патриотическом воспитании молодежи.

### **11–12 сентября**

в Европейской конференции председателей парламентов в Осло (Норвегия) приняли участие председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека, председатель Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по региональным вопросам А.Г.Рагимзаде и заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ — представитель Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в МПА СНГ А.М.Джафаров.

### **15 сентября**

Бакинский филиал МИМРДа МПА СНГ организовал круглый стол «Законодательное закрепление избирательных прав граждан с ограниченными возможностями и их реализация». Участники выступили с докладами о государственной поддержке граждан с ограниченными возможностями, обеспечении их избирательных прав, информировали присутствующих о важных документах международных организаций, принятых в защиту лиц с ограниченными возможностями, об участии Азербайджанской Республики в соответствующих международных соглашениях.

### **16 сентября**

в Кишиневе были подведены итоги республиканского конкурса журналистов по освещению деятельности Парламента Республики Молдова и участия парламентской делегации Республики Молдова в работе Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. Конкурс проводился по номинациям «Печатные средства массовой информации», «Телевидение», «Радио», «Электронные

СМИ». Организаторами конкурса выступили Комиссия Парламента Республики Молдова по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации, Секретариат Совета МПА СНГ и Кишиневский филиал МИМРДа МПА СНГ.

### 17 сентября

Кишиневский филиал МИМРДа МПА СНГ совместно с Ассоциацией социологов и демографов Республики Молдова провел в Кишиневе пресс-конференцию по результатам социологического опроса на тему «Социальные факторы, детерминирующие роль абсентеизма и качества избирательного процесса. Рекомендации участникам избирательного процесса в Республике Молдова».

### 25–26 сентября

в Санкт-Петербурге, в Таврическом дворце и выставочном комплексе «Ленэкспо», состоялся пятый международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни», организованный МПА СНГ и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Работа конгресса 2014 г. была ориентирована на проблемы безопасности молодого поколения на дорогах, молодежного дорожного травматизма и выработку конкретных способов их решения с учетом фактора гражданской активности молодежи.

В работе конгресса приняли участие 1735 человек из 20 стран, в том числе из девяти стран СНГ: руководители органов государственной власти, парламентарии, представители общественных объединений, научных, образовательных и медицинских учреждений, молодежных организаций, предприятий транспортной отрасли и дорожного хозяйства, профессиональных ассоциаций, средств массовой информации.

Работу конгресса освещали 357 журналистов 19 телеканалов, девяти радиостанций, 27 информационных агентств и 24 печатных изданий.

Одновременно с основными мероприятиями конгресса проходил выставочный форум инноваций, где на 7 000 м<sup>2</sup> представили свои экспозиции более 85 организаций, продемонстрировавшие научно-технический потенциал производителей продукции и технологий повышения безопасности водителей и пешеходов, систем организации

дорожного движения, транспортных систем и дорожно-транспортной инфраструктуры, средств контроля, связи, навигации и систем подготовки водителей.

К конгрессу была приурочена Декада дорожной безопасности под девизом «Молодежь за безопасность дорожного движения!», организованная Госавтоинспекцией совместно с молодежными организациями Санкт-Петербурга и Ленинградской области. На территории выставочного комплекса состоялись спортивные, демонстрационные, развлекательные мероприятия, акции «Притормози!» и «Пристегнись!», финал Всероссийского чемпионата по автомобильному многоборью среди учащихся юношеских автошкол, награждение победителей всероссийского конкурса «Безопасная дорога — 2014». Силами МЧС России, МВД России и Минздрава России проведено показательное тактико-специальное учение, организованы детские и юношеские автогородки, передвижная «Школа дорожной безопасности».

На пленарном заседании и на четырех тематических круглых столах выступили 123 участника конгресса. Были рассмотрены направления действий по повышению дорожной безопасности, в первую очередь связанные с законодательным обеспечением, обсуждены вопросы подготовки водителей и воспитания участников дорожного движения, оказания медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях, реализации молодежных инициатив по формированию безопасной модели поведения детей и молодежи на дорогах, по гармонизации правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения, включая использование возможностей модельного законодательства.

По результатам работы конгресса принята Итоговая декларация.

## **29–30 сентября**

в Таврическом дворце и Российской национальной библиотеке (РНБ) в рамках Года культуры в Российской Федерации прошли мероприятия Дней белорусской культуры, организованные МПА СНГ совместно с Национальным собранием Республики Беларусь.

В Главном здании РНБ состоялось открытие выставки «Белорусская книга с древности до наших дней», на которой была представлена ретроспектива белорусской книги — от Полоцкого Евангелия XII в. до продукции современных



белорусских издателей. В ходе мероприятия по инициативе Национальной библиотеки Беларуси состоялась передача в дар РНБ уникальных изданий — первых пяти томов факсимильного издания культурного наследия Ф. Скарины.

В Таврическом дворце была открыта выставка белорусских художников Е. Е. Моисеенко, Д. А. Кустановича, О. Г. Орлова и др.

В Купольном зале Таврического дворца были представлены сувениры и изделия ручной работы белорусского народного творчества и продукция дрибинских шаповалов.

Для гостей Дней белорусской культуры состоялся концерт лауреата международных конкурсов певца В. К. Александровича и симфонического оркестра капеллы «Таврическая». Перед собравшимися также выступил автор и исполнитель песен из Республики Беларусь Р. О. Березовский.

## 1–2 октября

группа международных наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи СНГ приняла участие в мониторинге выборов в Сенат Парламента Республики Казахстан.

В состав группы, координатором которой был председатель Комитета Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан по координации деятельности Маджлиси милли с Маджлиси намояндагон, исполнительной властью, общественными объединениями, средствами массовой информации и межпарламентским связям Ф. К. Рахимов, вошли депутаты и представители высших законодательных органов власти государств — участников МПА СНГ: Азербайджанской Республики, Республики Армения, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ и эксперты МИМРДа МПА СНГ.

Международные наблюдатели от МПА СНГ посетили заседания шести маслихатов — в Астане и Алматы, в Акмолинской, Алматинской, Карагандинской и Жамбылской областях, на которых в соответствии с Конституцией и избирательным законодательством Республики Казахстан проходили выборы депутатов Сената Парламента Республики Казахстан.

1 октября Председатель Сената Парламента Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаев принял Генерального секретаря Совета МПА СНГ А. И. Сергеева. Состоялось обсуждение предварительных итогов мониторинга выборов депутатов

Сената Парламента Республики Казахстан группой наблюдателей от МПА СНГ.

2 октября Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан К.К. Джакупов принял Генерального секретаря Совета МПА СНГ А.И. Сергеева. На встрече обсуждались ход избирательной кампании и итоги выборов в Сенат Парламента Республики Казахстан.

## **9 октября**

в Ереване состоялось заседание Контрольно-бюджетной комиссии МПА СНГ, в котором приняли участие представители парламентов Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан. На заседании обсуждались вопросы текущего финансирования, исполнения доходной и расходной частей бюджета Межпарламентской Ассамблеи СНГ по объемам, структуре и целевому назначению, подготовки проектов соответствующих решений Совета МПА СНГ.

9 октября заместитель Председателя Национального Собрания Республики Армения Э.М. Нагдалян приняла делегацию Межпарламентской Ассамблеи во главе с председателем Контрольно-бюджетной комиссии МПА СНГ, членом Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по международным делам М.Э. Сабировым. На встрече были обсуждены вопросы межпарламентского сотрудничества. Э.М. Нагдалян ознакомила делегацию МПА СНГ с организацией работы Национального Собрания Республики Армения.

9 октября члены Контрольно-бюджетной комиссии МПА СНГ встретились с председателем Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по внешним сношениям А.Б. Закарян. Стороны обсудили широкий круг вопросов двустороннего и многостороннего межпарламентского сотрудничества и отметили важность межпарламентского взаимодействия на постсоветском пространстве.

## **10 октября**

в Таврическом дворце состоялось пленарное заседание II Международного форума по культурно-познавательному туризму, организованного Министерством культуры Российской Федерации при поддержке Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Работа форума нацелена на расширение гуманитарного сотрудничества и активизацию взаимодействия России и других стран СНГ в сфере развития культурно-познавательного туризма на евразийском пространстве, налаживание межрегионального и международного туристского обмена.

В рамках форума прошло очередное заседание Совета по туризму государств — участников СНГ, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Исполнительного комитета СНГ, Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств — участников СНГ, Межгосударственной телерадиокомпании «Мир». Участники заседания рассмотрели вопросы реализации Плана мероприятий, посвященных Году туризма в СНГ, и проект Плана мероприятий на 2015–2017 годы по реализации Стратегии развития сотрудничества в области туризма, обсудили вопросы законодательного регулирования туристического рынка.

## 10 октября

Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И.Матвиенко на заседании Совета глав государств СНГ в Минске представила информацию о роли МПА СНГ в развитии межрегионального сотрудничества государств — участников СНГ.

Главы государств поддержали совместную инициативу Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Исполнительного комитета СНГ по проведению в 2016 г. Форума регионов государств — участников СНГ. Целями форума определены полномасштабное развитие межрегионального сотрудничества, организация взаимовыгодных экономических отношений и укрепление дружественных партнерских связей между регионами на всем пространстве Содружества.

## 10–11 октября

в Баку состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова,

Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также наблюдатели и эксперты из стран Содружества.

Парламентарии и эксперты обсудили проекты модельных законов «Об электронном правительстве», «О трансграничном информационном обмене электронными документами», «О межгосударственном обмене отправлениями специальной связи», «О добровольчестве (волонтерстве)», «О свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях (объединениях)», а также рассмотрели проекты новой редакции модельных законов «О туристской деятельности» и «Об основах регулирования Интернета».

На заседании были заслушаны доклады заместителя Министра культуры и туризма Азербайджанской Республики Н.А. Самедова «О современном состоянии и перспективах развития туризма в Азербайджанской Республике» и заместителя Министра молодежи и спорта Азербайджанской Республики И.В. Бабаева «О современном состоянии и перспективах развития физической культуры и спорта в Азербайджанской Республике».

Комиссия рассмотрела вопросы о разработке проекта Конвенции о сохранении культурного наследия государств — участников СНГ, о представлении к награждению премией Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ имени Чингиза Айтматова, о представлении к награждению почетными знаками МПА СНГ и другие текущие вопросы.

Председателем комиссии был переизбран Е.Г. Тарло, член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике.

## **15 октября**

в Таврическом дворце прошло заседание рабочей группы по разработке проекта модельного закона «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», в котором приняли участие депутаты, эксперты и представители компетентных органов из Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан. Члены рабочей группы постатейно обсудили проект модельного закона и передали его на рассмотрение Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности.

## **16 октября**

в Таврическом дворце состоялось заседание Экспертного совета при Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам. Члены совета обсудили проект модельного

закона «О третейских судах», обменялись мнениями о направлениях работы Экспертного совета на 2015–2016 гг., решили ряд организационных вопросов.

## **16 октября**

в Таврическом дворце состоялось заседание рабочей группы по подготовке проекта Конвенции Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях. В ходе заседания представители Федерального космического агентства (Российская Федерация), Института космических исследований Российской академии наук, Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН, Исполнительного комитета СНГ, Российского университета дружбы народов и Главной (Пулковской) астрономической обсерватории РАН обсудили и в целом одобрили проект концепции Конвенции.

## **16 октября**

в Таврическом дворце состоялось очередное заседание Объединенной комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам, в котором приняли участие члены Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, члены Объединенной комиссии от органов СНГ и от компетентных органов стран Содружества, представители Секретариата Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, научных и образовательных учреждений.

По итогам заседания были одобрены и внесены на рассмотрение Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности проекты новой редакции модельного закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения», Стратегии обеспечения информационной безопасности для государств — участников Содружества Независимых Государств, модельного Регламента административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности государств — участников СНГ, модельного закона «О критически важных объектах



информационно-коммуникационной инфраструктуры», изменений в модельный закон «Об информатизации, информации и защите информации», Комментария к модельному закону «О пограничной безопасности», Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия технологическому терроризму.

На заседании обсуждался ход работы над проектами модельного закона «О неправительственных организациях», изменений в модельный Уголовный кодекс для государств — участников Содружества Независимых Государств по вопросам борьбы с коррупцией, Рекомендательного глоссария терминов и понятий в сфере обеспечения анти-террористической защищенности критически важных объектов в государствах — участниках СНГ, Рекомендаций для сотрудников компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств — участников СНГ по организации и проведению международных контролируемых поставок.

## 16 октября

в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, в котором приняли участие представители парламентов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан.

Комиссия завершила работу над проектами модельных законов «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения», «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры», Стратегии обеспечения информационной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств, модельного Регламента административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности государств — участников СНГ, изменений в модельный закон «Об информатизации, информации и защите информации» и обратилась к Совету МПА СНГ с просьбой включить соответствующие вопросы в повестку дня сорок первого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи.

Члены комиссии приняли решение направить в профильные комитеты (комиссии) парламентов для получения экспертных заключений проекты Комментария

к модельному закону «О пограничной безопасности», модельных законов «О патриотическом воспитании» и «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия технологическому терроризму, а также обсудили вопросы о ходе работы над проектами модельных законов «Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей», «О безопасности дорожного движения», «О неправительственных организациях» и Рекомендаций для сотрудников компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств — участников СНГ по организации и проведению международных контролируемых поставок.

## 20 октября

Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко в рамках официального визита в Кыргызскую Республику встретила с Председателем Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Ш. Жээнбековым. Участники встречи обсудили вопросы двустороннего сотрудничества, отметили активное развитие межпарламентских связей и подчеркнули, что важным направлением совместной работы российских и киргизских парламентариев, а также парламентариев из других стран СНГ станет организация мероприятий, посвященных 70-летию Победы в Великой Отечественной войне.

## 23 октября

в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по науке и образованию, в котором приняли участие представители парламентов Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также эксперты и наблюдатели.

Члены комиссии обсудили проекты модельных законов «Об инклюзивном образовании», «О просветительской деятельности» (новая редакция), Рекомендаций по правовому обеспечению согласованных подходов к формированию основ культурно-исторического и духовно-нравственного просвещения и Рекомендаций по развитию миграции, осуществляемой с целью обучения и стажировки граждан государств — участников СНГ.

Комиссия одобрила в целом и рекомендовала к внесению в повестку дня очередного пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи проекты модельного Инновационного кодекса для государств — участников СНГ и модельного закона «О трансграничном образовании».

В ходе заседания был внесен ряд предложений в Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы: о подготовке модельных законов «Об экспертизе и экспертной деятельности» и «О совместных исследованиях и кооперации в разработках и производстве инновационной продукции (услуг)».

---

### 23 октября

в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления, в котором участвовали представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

На заседании комиссии были одобрены в целом проекты модельных законов «О статусе выборного лица местного самоуправления» и «Об основах региональной политики». Комиссия обратилась к Совету МПА СНГ с просьбой включить соответствующие вопросы в повестку дня сорок первого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи.

Комиссия приняла решение продолжить работу над проектами новых редакций модельных законов в сфере местного самоуправления и над проектами документов в сфере устойчивого и безопасного развития. На заседании был представлен проект концепции Форума регионов государств — участников СНГ в 2016 г.

---

### 23 октября

в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, в котором приняли участие представители парламентов Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Таджикистан, эксперты Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН, Инновационного

экологического фонда, Проекта Программы развития ООН, Глобального экологического фонда и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербургского государственного лесотехнического университета им. С. М. Кирова, Всероссийского научно-исследовательского института электрификации сельского хозяйства Российской академии сельскохозяйственных наук.

Участники заседания рассмотрели проекты модельных законов «Об экологической экспертизе» (новая редакция), «О распространении и использовании генномодифицированных организмов в сфере экспорта сельскохозяйственной продукции», «Об основах биоэнергетики», «О предотвращении и минимизации негативного воздействия биоцидов на окружающую среду», «О сохранении и восстановлении биологического разнообразия».

Члены комиссии и эксперты обсудили проект рекомендаций «Основные термины и понятия в экологической сфере», ход подготовки декларации «О Стратегии создания системы международной экологической безопасности государств — участников СНГ» и концепцию новой редакции модельного Лесного кодекса для государств — участников СНГ.

На заседании также были рассмотрены поступившие из Исполнительного комитета СНГ замечания к проектам Конвенции о сохранении агробιοразнообразия государств — участников СНГ и Межгосударственного соглашения по формированию Объединенной информационной системы государств — участников СНГ по защите от биоопасностей.

## 23–25 октября

в Санкт-Петербурге состоялся первый Молодежный межпарламентский форум СНГ, организованный МПА СНГ при содействии Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Совета по делам молодежи государств — участников СНГ и Федерального агентства по делам молодежи Министерства образования и науки Российской Федерации. Форум был организован по инициативе Молодежной межпарламентской ассамблеи СНГ с целью развития международного молодежного сотрудничества

и парламентаризма, стимулирования политической и гражданской активности молодежи Содружества.

В форуме приняли участие молодые парламентарии, представители исполнительной власти, молодежных движений и общественных организаций, молодые деятели науки, образования и культуры из всех стран СНГ. Среди участников молодежного форума были победители проведенных в 2014 г. Бакинским, Ереванским и Кишиневским филиалами МИМРДа МПА СНГ конкурсов исследовательских работ и проектов, посвященных актуальным вопросам международного сотрудничества в рамках СНГ, среди студентов, аспирантов и молодых ученых.

Пленарное заседание открылось видеобращением Председателя Совета МПА СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко и прошло в формате диалога приглашенных экспертов и почетных гостей форума с молодежью.

Обсуждение актуальных проблем молодежной политики продолжалось на дискуссионных секциях форума «Образование, наука и инновации в СНГ. Молодежь и международное сотрудничество», «Молодежь в государственном управлении и самоуправлении: международный опыт и перспективы», «Досуг молодежи в современном обществе».

Деловая программа второго дня форума включала тренинг по ораторскому мастерству и публичным выступлениям, проведенный заслуженным артистом Российской Федерации, театральным режиссером М.Г. Черняком, и мастер-класс «Современный политический блоггинг» заведующего кафедрой связей с общественностью в бизнесе Санкт-Петербургского государственного университета Д.П. Гавры. На семинаре «Общественные инициативы и социальное проектирование» участники форума ознакомились с примерами успешных социальных проектов, обменялись опытом и обсудили механизмы поддержки молодежных инициатив.

В Санкт-Петербургском государственном политехническом университете для участников форума была проведена экскурсия по историческим зданиям университета и состоялась встреча с руководством и студентами, во время которой обсуждались вопросы международного образования и подготовки специалистов для стран Содружества.



**24 октября**

в Таврическом дворце прошло четвертое заседание Молодежной межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, в котором приняли участие молодежные парламентские делегации Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также участники первого Молодежного межпарламентского форума СНГ.

В рамках заседания обсуждались Итоговая резолюция Молодежного межпарламентского форума СНГ и инициативы молодежных парламентских делегаций по модельному законодательству, в частности проект модельного закона «Об организации досуга молодежи», предложения по разработке модельных законов «О деятельности студенческих отрядов», «О сотрудничестве между молодыми учеными государств — участников СНГ», а также предложения и замечания к проекту концепции модельного закона «О добровольчестве (волонтерстве)».

Вниманию участников заседания были представлены проект Основ государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2025 года и проект концепции рекомендаций об установлении и соблюдении стандартов требований к программам в сфере первичной профилактики социально опасных явлений в молодежной среде и исполнителям таких программ.

На заседании была заслушана информация о взаимодействии ММПА СНГ с Советом по делам молодежи государств — участников СНГ и о плане работы Молодежной межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ на 2015 г.

**28 октября**

делегация общественных деятелей и деятелей культуры Республики Казахстан во главе с почетным журналистом Казахстана, членом Общественного совета по средствам массовой коммуникации (информационной политике) при Президенте Республики Казахстан, депутатом Южно-Казахстанского областного маслихата Д.Н.Абишем посетила Таврический дворец в рамках подготовительных мероприятий, посвященных 70-й годовщине Победы в Великой Отечественной войне. В ходе состоявшейся встречи Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А.И.Сергеев отметил важность празднования 70-летия Победы в Великой Отечественной войне для всех народов Содружества.

Руководитель делегации Д. Н. Абиш в свою очередь проинформировал о вкладе в общее дело Победы казахстанских героев Великой Отечественной войны и подчеркнул тесную историческую связь между народами Содружества.

### **30 октября**

в Москве Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко встретила с послами государств — участников МПА СНГ. Во встрече участвовали Чрезвычайный и Полномочный Посол Азербайджанской Республики в Российской Федерации Полад Бюль Бюль оглы, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Беларусь в Российской Федерации И. В. Петришенко, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан в Российской Федерации М. М. Тажин, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Молдова в Российской Федерации А. Галбур, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Таджикистан в Российской Федерации И. М. Сатторов, Временный поверенный в делах Республики Армения в Российской Федерации, Чрезвычайный посланник и Полномочный министр Республики Армения А. П. Манасерян, Временный поверенный в делах Кыргызской Республики в Российской Федерации, советник Посольства Кыргызской Республики в Российской Федерации М. М. Жолдошбеков, Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А. И. Сергеев.

На встрече были обсуждены актуальные вопросы взаимодействия на пространстве Содружества, в частности расширение сотрудничества в гуманитарной сфере. В. И. Матвиенко в качестве примера указала на реализацию плана мероприятий МПА СНГ, посвященных 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., и напомнила, что 2015 г. объявлен в Содружестве Годом ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов.

### **30 октября**

Бакинский филиал МИМРДа МПА СНГ провел круглый стол «Реализация активного избирательного права гражданами Азербайджанской Республики на муниципальных выборах». В мероприятии приняли участие представители общественных объединений Азербайджана и сотрудники Бакинского филиала МИМРДа МПА СНГ. Доклады были посвящены роли муниципалитетов в жизни республики, особенностям участия в муниципальных выборах.

**7 ноября**

делегация МПА СНГ в рамках реализации плана мероприятий Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, посвященных 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., приняла участие в церемонии открытия памятника Герою Российской Федерации генерал-лейтенанту М. Т. Калашникову в Гюмри (Республика Армения).

**11 ноября**

в Таврическом дворце состоялось заседание Экспертного совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и Регионального содружества в области связи, в котором приняли участие члены Экспертного совета МПА СНГ — РСС, представители администраций связи Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, Исполнительного комитета РСС, Секретариата Совета МПА СНГ, научных учреждений.

Участники заседания рассмотрели проекты модельных законов «Об электронном правительстве», «О трансграничном информационном обмене электронными документами», «О межгосударственном обмене отправлениями специальной связи», Инновационного кодекса для государств — участников СНГ.

Члены совета обсудили вопрос использования мониторинга инфокоммуникационного развития для государств — участников СНГ, познакомились с информацией о модельных законодательных актах, разрабатываемых Межпарламентской Ассамблеей СНГ в области обеспечения информационной безопасности, а также внесли предложения в проект Перспективного плана модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2016–2020 годы.

**11 ноября**

в Таврическом дворце прошло заседание Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ.

На заседании был представлен доклад о деятельности Международного комитета Красного Креста и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца по организации доступа к услугам здравоохранения в период вооруженных конфликтов и чрезвычайных ситуаций. В ходе заседания были освещены вопросы о регулировании обращения лекарственных средств в государствах СНГ, о детской хосписной помощи,

о проекте Программы сотрудничества государств — участников СНГ по профилактике и лечению сахарного диабета на 2016–2020 годы. Члены Экспертного совета рекомендовали направить проект Программы на рассмотрение Совета по сотрудничеству в области здравоохранения Содружества Независимых Государств.

### **11–12 ноября**

в Минске прошла международная конференция «Избирательные процессы на пространстве СНГ», организованная МПА СНГ, Исполнительным комитетом СНГ и Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь.

В конференции участвовали Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь СНГ С.Н.Лебедев, Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А.И.Сергеев, представители парламентов государств — участников МПА СНГ, главы и члены центральных избирательных комиссий Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Болгария, представители Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Ассоциации организаторов выборов стран Европы, эксперты МИМРДа МПА СНГ, известные политики, политологи, ученые и общественные деятели стран Содружества.

Участники конференции обсудили вопросы развития избирательного законодательства в государствах — участниках СНГ, практики международного наблюдения за выборами на пространстве Содружества, а также формирования общеевропейского подхода к международному электоральному наблюдению в целом.

12 ноября Председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В.П.Андрейченко принял Генерального секретаря Совета МПА СНГ А.И.Сергеева, который проинформировал главу палаты парламента о ходе конференции «Избирательные процессы на пространстве СНГ», поблагодарил за помощь в ее организации, а также рассказал о мероприятиях, запланированных в рамках осенней сессии Межпарламентской Ассамблеи.

### **12–13 ноября**

в Таврическом дворце состоялась международная научно-практическая конференция «Медицина и право в XXI веке»

на тему «Перспективы сближения законодательства о здравоохранении и лекарственном обеспечении государств — участников СНГ», организованная совместно Санкт-Петербургским государственным университетом и МПА СНГ.

В конференции приняли участие представители профильных комитетов и комиссий парламентов, министерств здравоохранения стран Содружества, члены Экспертного совета по здравоохранению при МПА СНГ, представители экспертного сообщества.

На пленарном заседании обсуждались ключевые задачи здравоохранения — укрепление здоровья людей и достижение современного уровня качества медицинского обслуживания. Доклады касались острых и злободневных тем в сфере охраны здоровья: гармонизации законодательства о лекарственном обеспечении на территории Евразийского экономического пространства для участников фармацевтического рынка; социально-правовых аспектов доступа мигрантов к услугам здравоохранения; возможности доступа к услугам здравоохранения в период вооруженных конфликтов и чрезвычайных ситуаций; создания единого фонда компенсации за медицинскую помощь гражданам государств — участников СНГ, временно пребывающим на территории другого государства; путей интеграции систем здравоохранения стран Содружества.

Участники конференции подчеркнули значимость унификации концептуальных положений законодательства государств, основ регулирования деятельности в области охраны здоровья.

## 14 ноября

в Мингечауре (Азербайджанская Республика) Бакинский филиал МИМРДа МПА СНГ провел семинар «Подготовка наблюдателей для мониторинга подготовки и проведения муниципальных выборов в Азербайджанской Республике». В семинаре приняли участие депутаты Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, представители избирательных органов Азербайджанской Республики, эксперты в области наблюдения за выборами.

## 14 ноября

в Екатерининском зале Таврического дворца открылась IX фотовыставка «Петербург — в мире, мир — в Петербурге...», организованная Санкт-Петербургским государственным университетом при поддержке МПА СНГ.



На выставке были представлены фотоработы иностранных (Республика Казахстан, Республика Молдова, Республика Болгария, Йеменская Республика, Китайская Народная Республика, Республика Союз Мьянма) и российских студентов и аспирантов Санкт-Петербургского государственного университета.

В церемонии открытия приняли участие Генеральный консул Республики Болгария в Санкт-Петербурге П. Х. Несоторова, представители Администрации Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургского государственного университета, художники, фотографы, гости Таврического дворца, а также сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ.

### **14 ноября**

в Таврическом дворце Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А. И. Сергеев и Председатель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин подписали Меморандум о взаимодействии между Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств и Следственным комитетом Российской Федерации.

Стороны договорились информировать друг друга о своей деятельности в сфере нормативно-правового обеспечения противодействия преступности, взаимодействовать по вопросам подготовки и проведения международных мероприятий, публиковать в своих официальных изданиях информацию о мерах, принимаемых ими по совершенствованию нормативно-правового обеспечения противодействия преступности.

### **18 ноября**

в Кишиневе состоялась международная научно-практическая конференция «Выборы и избирательное право в Республике Молдова», организованная Кишиневским филиалом МИМРДа МПА СНГ, Институтом правовых и политических исследований при Академии наук Молдовы и Ассоциацией социологов и демографов Молдовы. В мероприятии приняли участие представители Парламента Республики Молдова, члены Центральной избирательной комиссии, судьи Высшей судебной палаты и Конституционного суда, представители органов внутренних дел Республики Молдова, эксперты МИМРДа МПА СНГ, международные наблюдатели, представители неправительственных организаций и средств массовой информации.

**26 ноября**

в Таврическом дворце состоялась международная конференция «Перспективы развития законодательства о публично-частном партнерстве в государствах — участниках СНГ», организованная МПА СНГ и Европейским банком реконструкции и развития. В работе конференции приняли участие представители национальных парламентов, профильных министерств и ведомств, специалисты центров по развитию государственно-частного партнерства государств — участников СНГ, представители Комиссии ООН по праву международной торговли, Европейской экономической комиссии ООН, Европейского банка реконструкции и развития, Всемирного банка, Евразийской экономической комиссии, международные и региональные эксперты и консультанты.

Участники конференции обсудили проект модельного закона «О публично-частном партнерстве», подготовленный Постоянной комиссией МПА СНГ по экономике и финансам в рамках очередного совместного проекта Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и Европейского банка реконструкции и развития, перспективы развития законодательства в области публично-частного партнерства в государствах — участниках СНГ, опыт законодательной работы и реализации проектов публично-частного партнерства.

Участники конференции рекомендовали МПА СНГ в дополнение к представленному проекту модельного закона «О публично-частном партнерстве», получившему высокую оценку собравшихся, а также к подготавливаемому Комментарию к этому закону разработать ряд методических рекомендаций и иных инструментов с целью содействия государствам Содружества в развитии правовой базы регулирования вопросов публично-частного партнерства.

**27 ноября**

в Таврическом дворце прошло совместное заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству и Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека. Члены комиссий обсудили проект Обращения Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в связи с 70-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов и приняли совместное

постановление о внесении согласованного проекта на рассмотрение Совета МПА СНГ.

## **27 ноября**

в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан.

Члены комиссии рассмотрели и одобрили проекты новой редакции модельного закона «О миграции трудовых ресурсов», рекомендаций «О сближении законодательства государств — участников СНГ в сфере охраны здоровья», модельного соглашения «Об информационном взаимодействии в сфере миграции» и обратились к Совету МПА СНГ с просьбой включить соответствующие вопросы в повестку дня очередного пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи.

На заседании были представлены проекты концепции модельного закона «О страховой медицине», модельного закона «О миграции», модельного соглашения «Об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ», внесенного на рассмотрение комиссии по предложению Совета руководителей миграционных органов государств — участников СНГ. Документы были одобрены участниками заседания и направлены в профильные комитеты (комиссии) парламентов государств — участников СНГ для получения экспертных заключений.

## **27 ноября**

в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также эксперты из стран Содружества.

Члены комиссии обсудили итоги состоявшихся в октябре — ноябре 2014 г. заседаний Совета глав государств СНГ, Совета глав правительств СНГ и Совета министров иностранных дел СНГ. Особое внимание было уделено ходу

выполнения плана мероприятий Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, посвященных 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.

Члены комиссии также обсудили использование положений модельного закона «О недопустимости действий по реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников» (принят 17 мая 2012 г.) в законотворческой деятельности парламентов государств — участников СНГ и дальнейшие шаги по законодательному обеспечению противодействия неофашизму, неонацизму и пересмотру итогов Второй мировой войны. Было принято решение обратиться к Совету МПА СНГ с предложением внести в Перспективный план модельного законотворчества в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы разработку новой редакции этого закона.

Комиссия приняла решение о подготовке проекта заявления «О необходимости прекращения использования политики санкций в международных отношениях» и обсудила вопрос о новом этапе развития евразийской экономической интеграции на пространстве Содружества в свете создания Евразийского экономического союза. Также был заслушан доклад представителя Антитеррористического центра СНГ о влиянии военно-политической ситуации в Афганистане на безопасность стран Центральной Азии.

## 27 ноября

в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также специалисты и эксперты.

Участники заседания рассмотрели проекты модельных законов «Об аудиторской деятельности», «О внутреннем аудите в государственном секторе», обсудили вопросы подготовки проектов Комментария к модельному закону «О публично-частном партнерстве» и Комментария к модельному Налоговому кодексу (Общая часть) для государств — участников СНГ, заслушали информацию о разработке проекта Конвенции Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях, обсудили работу комиссии по исполнению Перспективного

плана модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы и предложения в проект Перспективного плана модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2016–2020 годы.

## **27 ноября**

в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, специалисты и эксперты, а также представители общественных организаций.

Председателем комиссии был переизбран М.М. Ватанов, председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по законодательству и правам человека.

Члены комиссии обсудили проекты модельных законов «О публичных сервитутах» и «О контейнерных перевозках» и приняли решение обратиться к Совету МПА СНГ с просьбой внести их на рассмотрение очередного пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи. Также было решено направить проекты модельных законов «О вещных правах», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «О регистрации международных некоммерческих организаций, их филиалов и представительств» в профильные комитеты (комиссии) парламентов государств — участников МПА СНГ для получения экспертных заключений.

Участники заседания в целом одобрили ход работы над проектами модельных законов «О третейских судах», «О предпринимательстве», «О государственном кадастре недвижимости», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «О парламентском расследовании», «О нотариате».

## **27 ноября**

в Таврическом дворце состоялось заседание Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств.

В заседании приняли участие парламентские делегации: Азербайджанской Республики — во главе с заместителем Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики В. Ф. Алескеровым; Республики Армения — Предсе-



дателем Национального Собрания Республики Армения Г.Г.Саакяном; Республики Беларусь — Председателем Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В.П.Андрейченко; Республики Казахстан — Председателем Сената Парламента Республики Казахстан К.-Ж.К.Токаевым и Председателем Мажилиса Парламента Республики Казахстан К.К.Джакуповым; Кыргызской Республики — Председателем Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А.Ш.Жээнбековым; Республики Молдова — председателем Комиссии Парламента Республики Молдова по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации К.П.Лучинским; Российской Федерации — Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателем Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ В.И.Матвиенко и Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е.Нарышкиным; Республики Таджикистан — Председателем Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан М.У.Убайдуллоевым.

В работе Совета МПА СНГ также участвовал Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь СНГ С.Н.Лебедев.

Председателем Совета МПА СНГ на очередной срок была избрана В.И.Матвиенко.

Члены Совета рассмотрели вопросы проведения сорок первого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи СНГ и утвердили председателей постоянных комиссий МПА СНГ.

На заседании Совета было принято Обращение Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в связи с 70-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов и рассмотрен вопрос о ходе выполнения плана мероприятий МПА СНГ, посвященных юбилею Победы.

Участники заседания заслушали информацию о решениях Совета глав государств СНГ от 10 октября 2014 г. и Совета глав правительств СНГ от 21 ноября 2014 г., об итогах проведения пятого международного конгресса «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни» и Молодежного межпарламентского форума СНГ, ознакомились с результатами участия международных наблюдателей от МПА СНГ в мониторинге выборов депутатов Сената Парламента Республики Казахстан и проведения филиалами МИМРДа

МПА СНГ конкурсов, направленных на популяризацию деятельности Межпарламентской Ассамблеи, и приняли решение о подготовке к наблюдению за выборами в органы государственной власти стран СНГ в 2015 г.

Члены Совета обсудили задачи по подготовке к Форуму регионов государств — участников СНГ, утвердили план работы МПА СНГ на 2015 г. и предварительные планы работы на 2016 и 2017 гг., внесли изменения в Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы, в Положение о Секретариате Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, приняли решение о присуждении премии МПА СНГ имени Чингиза Айтматова в 2014 г. председателю Союза писателей Азербайджана А.Р.Рзаеву.

Совет МПА СНГ принял к сведению информацию об итогах международного научно-практического семинара «Динамика народонаселения и устойчивое развитие в XXI веке», пятнадцатого международного телекинофорума «Вместе», международной конференции «Избирательные процессы на пространстве СНГ», международной научно-практической конференции «Медицина и право в XXI веке» на тему «Перспективы сближения законодательства о здравоохранении и лекарственном обеспечении государств — участников СНГ», международной конференции «Перспективы развития законодательства о публично-частном партнерстве в государствах — участниках СНГ».

**28 ноября**

в Таврическом дворце прошло сорок первое пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, в котором приняли участие парламентские делегации: Азербайджанской Республики — во главе с заместителем Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики В.Ф.Алескеровым; Республики Армения — заместителем Председателя Национального Собрания Республики Армения Э.М.Нагдалян; Республики Беларусь — Председателем Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В.П.Андрейченко; Республики Казахстан — Председателем Сената Парламента Республики Казахстан К.-Ж.К.Токаевым и Председателем Мажилиса Парламента Республики Казахстан К.К.Джакуповым; Кыргызской Республики — Председателем Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики А.Ш. Жээнбековым; Республики Молдова — председателем Комиссии Парламента Республики Молдова по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации К.П. Лучинским; Российской Федерации — Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателем Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ В.И. Матвиенко; Республики Таджикистан — Председателем Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан М.У. Убайдуллоевым.

Открыла заседание и выступила с докладом Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко.

С приветствиями в адрес участников пленарного заседания обратились Генеральный секретарь Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца Э.А. Си, директор Бюро Международной организации по миграции в Москве З. Жигич, член Международного комитета Красного Креста И. Сандо.

Тематическим вопросом пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи стало правовое обеспечение формирования общего туристского пространства Содружества Независимых Государств. С докладами выступили: Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь СНГ С.Н. Лебедев; председатель Совета по туризму государств — участников СНГ, заместитель Министра спорта и туризма Республики Беларусь Ч.К. Шульга; заместитель Министра культуры Российской Федерации А.Ю. Манилова; заместитель Министра культуры, информации и туризма Кыргызской Республики — директор Департамента туризма при Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики М.Ж. Чакиев; первый вице-президент Международной туристской академии Ю.С. Путрик; член Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по культуре Е.Г. Драпеко; ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета И.А. Максимцев; заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по науке, образованию и культуре С.Е. Рыбаков. По результатам обсуждения вопроса было принято развернутое постановление.

Участники заседания рассмотрели подготовленные в постоянных комиссиях проекты модельных законов и других документов: были одобрены проекты Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств и Стратегии обеспечения информационной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств; приняты модельный Инновационный кодекс для государств — участников СНГ, модельные законы «О статусе выборного лица местного самоуправления», «Об основах региональной политики», «О публично-частном партнерстве», «О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития», «О защите конкуренции», «Об основах единства технического регулирования в государствах — участниках МПА СНГ в условиях вступления во Всемирную торговую организацию», «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры», «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения», «О содействии и регулировании международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ», «Об охране репродуктивных прав и репродуктивного здоровья граждан», «О свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях (объединениях)», «О трансграничном образовании», модельный Регламент административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в сфере обеспечения информационной безопасности государств — участников СНГ, Рекомендации по имплементации Конвенции 1993 года о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении в национальном законодательстве государств — участников СНГ, Рекомендации по имплементации Конвенции 1972 года о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении в национальном законодательстве государств — участников СНГ, рекомендации «О подготовке педагогических кадров».

Пленарное заседание завершилось церемонией вручения наград Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. Премия МПА СНГ имени Чингиза Айтматова,

учрежденная по инициативе и на средства Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в 2014 г. была вручена азербайджанскому писателю, председателю Союза писателей Азербайджана А. Р. Рзаеву.

## 28 ноября

в штаб-квартире МПА СНГ состоялась встреча Председателя Совета МПА СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко с Генеральным секретарем Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца Э. А. Си.

Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А. И. Сергеев встретился с членом Международного комитета Красного Креста И. Сандо.

На встречах обсуждались перспективы дальнейшего взаимодействия организаций.

## 28 ноября

в Екатерининском зале Таврического дворца состоялся концерт мастеров искусств Республики Казахстан в рамках Года культуры в Российской Федерации. На концерте присутствовали Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко, Председатель Сената Парламента Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаев, Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан К. К. Джакупов, Председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В. П. Андрейченко, Председатель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Ш. Жээнбеков, Председатель Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан М. У. Убайдуллоев, заместитель Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики В. Ф. Алескеров, заместитель Председателя Национального Собрания Республики Армения Э. М. Нагдалян, председатель Комиссии Парламента Республики Молдова по культуре, образованию, науке, молодежи, спорту и средствам массовой информации К. П. Лучинский, Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь СНГ С. Н. Лебедев, участники пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи. Программа концерта включала казахские народные песни и мелодии, песни, посвященные победе в Великой Отечественной войне, и песни народов стран Содружества.



**30 ноября**

Миссия международных наблюдателей от МПА СНГ участвовала в мониторинге выборов в Парламент Республики Молдова. В состав Миссии, возглавляемой заместителем председателя Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству А.Г. Бекматовым, вошли депутаты и представители высших законодательных органов власти государств — участников МПА СНГ: Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ и эксперты МИМРДа МПА СНГ.

**4 декабря**

в Таврическом дворце прошел Международный женский форум «Социальная интеграция в меняющемся мире». С приветственным словом от имени Совета МПА СНГ выступил Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А.И. Сергеев.

**7 декабря**

в Таврическом дворце состоялся концерт, посвященный пятилетию создания капеллы «Таврическая», учрежденной Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и компанией «Арт-Ассамблеи» к 220-летию юбилею Таврического дворца.

**9 декабря**

в Минске состоялась международная научно-практическая конференция «Межнациональное согласие и толерантность — ценностная основа евразийской интеграции», организованная Институтом философии Национальной академии наук Беларуси совместно с Посольством Республики Казахстан в Республике Беларусь. На конференции, в которой приняли участие руководители дипломатических миссий стран СНГ и других государств, представители органов государственной власти и управления, ученые, были обсуждены совместные подходы по продвижению идей межнационального согласия и толерантности на пространстве Содружества.

**9 декабря**

в рамках Года культуры в Российской Федерации прошли Дни российской культуры в Таврическом дворце. В Купольном и Екатерининском залах дворца работали

художественные выставки народного художника России А. А. Блюка, скульптора П. О. Шевченко, художника Т. В. Архиповой.

В Екатерининском зале также была представлена литературно-музыкальная композиция, посвященная 200-летию со дня рождения М. Ю. Лермонтова: прозвучали музыкальные произведения первой половины XIX в., исполненные симфоническим оркестром «Невский» и Архиерейским праздничным хором Свято-Троицкой Александро-Невской лавры, и лирические произведения М. Ю. Лермонтова в исполнении артистов петербургских театров.

### **11–12 декабря**

в Таврическом дворце состоялась ежегодная международная научная конференция «Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность» («Таврические чтения — 2014»), организованная Центром истории парламентаризма при МПА СНГ. В ознаменование 225-летия Таврического дворца работала секция «225 лет под сенью Таврического дворца: история, архитектура, живопись, литература».

В рамках конференции были подведены итоги конкурса студенческих и аспирантских исследовательских работ на тему «Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность».

### **20–21 декабря**

в Таврическом дворце во второй раз прошли организованные по инициативе Председателя Совета МПА СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко новогодние представления для детей. В канун 2015 г. новогодние балы посетили более тысячи ребят из многодетных семей и детей с ограниченными возможностями.

Для маленьких гостей были организованы игры с волшебными персонажами, интерактивная программа, сказочная театральная постановка и бал-маскарад в сопровождении Международного симфонического оркестра «Таврический». Все дети получили подарки от Деда Мороза.

## СО Д Е Р Ж А Н И Е

### Сорок первое пленарное заседание Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ

#### Обзор выступлений

|   |    |
|---|----|
| <i>Матвиенко В. И.</i> (Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) . . . . . | 8  |
| <i>Си Э. А.</i> (Генеральный секретарь Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца) . . . . .   | 10 |
| <i>Жигич З.</i> (директор Бюро Международной организации по миграции в Москве) . . . . .  | 11 |
| <i>Сандо И.</i> (член Международного комитета Красного Креста) . . . . .  | 12 |

#### О правовом обеспечении формирования общего туристского пространства Содружества Независимых Государств

|   |    |
|---|----|
| <i>Лебедев С. Н.</i> (Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь Содружества Независимых Государств) . . . . .  | 14 |
| <i>Шульга Ч. К.</i> (председатель Совета по туризму государств — участников Содружества Независимых Государств, заместитель Министра спорта и туризма Республики Беларусь) . . . . .                            | 16 |
| <i>Манилова А. Ю.</i> (заместитель Министра культуры Российской Федерации) . . . . .  | 18 |
| <i>Чакиев М. Ж.</i> (заместитель Министра культуры, информации и туризма Кыргызской Республики — директор Департамента туризма при Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики) . . . . . | 20 |
| <i>Путрик Ю. С.</i> (первый вице-президент Международной туристской академии) . . . . .   | 21 |

|   |    |
|---|----|
| <i>Драпеко Е. Г.</i> (первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по культуре, член Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту) . . . . . | 23 |
| <i>Максимцев И. А.</i> (ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета) . . . . .   | 25 |
| <i>Рыбаков С. Е.</i> (заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по науке, образованию и культуре) . . . . .   | 25 |

**Международная научно-практическая конференция  
«Медицина и право в XXI веке» на тему «Перспективы  
сближения законодательства о здравоохранении  
и лекарственном обеспечении государств – участников СНГ»**

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>Обзор выступлений</b> . . . . . | 29 |
|------------------------------------|----|

**Международная конференция  
«Перспективы развития законодательства  
о публично-частном партнерстве  
в государствах – участниках СНГ»**

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>Обзор выступлений</b> . . . . . | 61 |
|------------------------------------|----|

**Молодежный межпарламентский форум СНГ** . . . . . 86

|  |    |
|--|----|
| <b>Итоговая резолюция Молодежного межпарламентского<br/>форума СНГ</b> . . . . . | 98 |
|--|----|

**Опыт демократических преобразований в странах СНГ**

|   |     |
|---|-----|
| <i>Джафаров А. М.</i> (заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ – представитель Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в Межпарламентской Ассамблее СНГ). Гражданин. Выборы. Власть . . . . . | 101 |
|---|-----|

**К 70-летию Победы в Великой Отечественной войне  
1941–1945 годов**

|   |     |
|---|-----|
| <i>Ильин Е. В.</i> (кандидат исторических наук, доцент Института истории Санкт-Петербургского государственного университета, командир студенческого поискового отряда «Ингрия»). Битва за Ленинград. Страницы истории . . . . . | 105 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| <i>Кусаинов М. К.</i> (профессор Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева, командир поискового отряда «Мемориальная зона»). |     |
| Поисковый отряд «Мемориальная зона» .....   | 114 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Хроника Межпарламентской Ассамблеи</b> ..... | 122 |
|---|-----|

# CONTENTS

## 41<sup>st</sup> Plenary Session of the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States

### Review of the Statements

|   |    |
|---|----|
| <i>V. Matvienko</i> , Chairperson of the IPA CIS Council,<br>Speaker of the Federation Council of the Federal Assembly<br>of the Russian Federation ..... | 8  |
| <i>E. A. Sy</i> , Secretary General of the International Federation<br>of Red Cross and Red Crescent Societies .....                                      | 10 |
| <i>Z. Zigic</i> , Director of the International Organization for Migration Office<br>in Moscow .....  | 11 |
| <i>Y. Sandoz</i> , Member of the International Committee<br>of the Red Cross .....  | 12 |

### Legal Support of Building a Common Tourist Space in the Commonwealth of Independent States

|  |    |
|--|----|
| <i>S. Lebedev</i> , Chairman of the Executive Committee –<br>Executive Secretary of the CIS .....  | 14 |
| <i>C. Shoulga</i> , Chairman of the CIS Council on Tourism,<br>Deputy Minister of Sport and Tourism of the Republic of Belarus ....  | 16 |
| <i>A. Manilova</i> , Deputy Minister of Culture of the Russian Federation .....  | 18 |
| <i>M. Chakiev</i> , Deputy Minister of Culture, Information and Tourism<br>of the Kyrgyz Republic – Chief of the Tourism Department<br>at the Ministry of Culture, Information and Tourism<br>of the Kyrgyz Republic ..... | 20 |



|   |    |
|---|----|
| Y. Putrik, First Vice-President of the International Tourist Academy . . . . .  | 21 |
| Y. Drapeko, First Deputy Chairperson of the Committee on Culture of the State Douma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Member of the IPA CIS Permanent Commission on Culture, Information, Tourism and Sport. . . . . | 23 |
| I. Maksimtsev, Rector of St. Petersburg State University of Economics . . . . .   | 25 |
| S. Rybakov, Deputy Chair of the Committee on Science, Education and Culture of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation . . . . .   | 25 |

**International Symposium *Medicine and Law in the XXI Century with the theme Consolidation of CIS National Regulations on Health Care and Medical Supplies in the CIS***

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Review of the Statements . . . . .</b> | <b>29</b> |
|---|-----------|

**International Conference  
*Prospects of Public-Private Partnership Law in the CIS Member Nations***

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Review of the Statements . . . . .</b> | <b>61</b> |
|---|-----------|

**CIS Youth Interparliamentary Forum . . . . . 86**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Outcome Resolution of the CIS Youth Interparliamentary Forum. . . . .</b> | <b>98</b> |
|--|-----------|

**Democratic Reforms in the CIS Countries**

|  |     |
|--|-----|
| A. Jafarov, Deputy Secretary General of the IPA CIS Council – Representative of the Milli Mejlis of the Azerbaijan Republic in IPA CIS. Citizen. Elections. Power. . . . . | 101 |
|--|-----|

**70<sup>th</sup> Anniversary of the Victory in the Great Patriotic War of 1941–1945**

|  |     |
|--|-----|
| Y. Ilyin, Ph. D. in History, associate professor of the Historical Research Center of St. Petersburg State University, leader of the student war scout party <i>Ingria</i> . The Battle of Leningrad. Episodes . . . . . | 105 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <i>M. Kusainov</i> , Professor of L. Gumilev Eurasian National University,<br>leader of the student war scout party <i>Memorial Zone</i> .<br>War Scout Party <i>Memorial Zone</i> ..... | 114 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <b>The Interparliamentary Assembly Chronicle</b> ..... | 122 |
|--|-----|



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

---

Подписано в печать 25.02.2015. Формат 70x100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага мелованная. Гарнитура PT Serif.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 13. Тираж 900. Заказ КД-0339-о-15.

---

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

---

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