

## Реализация национальных проектов: новые задачи

**ДМИТРИЙ МЕДВЕДЕВ,**  
*первый заместитель  
председателя  
Правительства РФ*

**Н**аша страна в XX в., точнее, с конца XIX в., прошла сквозь череду таких потрясений, которых не знала в новейшей истории ни одна нация. Россия пережила две мировые и Гражданскую войны, массовые репрессии, внутренние вооруженные конфликты, унесшие жизни почти 100 млн человек. В результате сегодня на территории 17 млн км<sup>2</sup>, охватывающей 11 часовых поясов, живет всего лишь около 143 млн человек.

Поэтому лозунг, призывающий признать человека в современном мире главной ценностью, именно для российского государства не является отвлеченным. Это – абсолютно реальный приоритет, альтернативы которому на данный момент просто не существует. Без проведения последовательной политики по повышению качества человеческого капитала в мире, где обостряется конкуренция ме-

жду странами и моделями развития, современная Россия имеет мало шансов прочно утвердиться на лидирующих – в авангарде крупнейших мировых держав – позициях.

Ни для кого не секрет, что наша социальная политика в последние годы не носила системного характера, зачастую ограничиваясь повышением расходов в социальной сфере. Тем временем снижались и качество, и доступность таких важных факторов формирования человеческого капитала, как образование и здравоохранение. Чтобы сдвинуть ситуацию с мертвой точки, а главное – чтобы качественно изменить подход к инфраструктуре формирования человека как личности, были предложены национальные проекты. Однако с самого начала ни у кого не было иллюзий относительно того, что эти проекты – вовсе не панацея от десятилетиями накапливавшихся и насаивавшихся одна на другую болезней. Очевидно, что институциональные преобразования как в экономике, так и в социальной сфере требуют длительного времени. Поэтому главной задачей национальных проектов было катализировать, подстегнуть преобразования в этих сферах и стать, таким образом, инновационной технологией работы в наиболее запущенных секторах нашего хозяйства. И именно эта, достаточно узкая задача, на мой взгляд, у нас сегодня выполнена.

Ни у кого не должно возникать сомнений в том, что инвестиции в человека – наш долгосрочный приоритет. Поэтому важной особенностью национальных проектов, в отличие от различного рода социальных программ, является заложенный в них инвестиционный принцип. Вкладываемые средства должны не просто оказывать помощь в конкретных случаях, но и запускать новые процессы, призванные модернизировать соответствующие отрасли, ускорить процесс институциональных изменений.

Не хотел бы детально останавливаться на том, как именно реализуются национальные проекты. Это делалось, делается и будет делаться – со всеми плюсами, минусами, со всеми достижениями и неизбежными проблемами. Отмечу, что опыт их реализации позволил нам гораздо лучше понять проблемы в тех сферах, где осуществлялись проектные мероприятия, выявить очередные «прорехи»,

восполнить недостающие звенья и дал нам возможность уже сегодня всерьез обсуждать вопрос, в какой конкретной форме государство должно продолжить развитие институтов и формирование социальной инфраструктуры по заявленным приоритетам.

В контексте сказанного выше следует особое внимание уделить достаточно сложным вопросам, напрямую связанным с долгосрочными приоритетами инвестирования в человека. В первую очередь речь идет о вопросах ценности права, а также о доступности информации и ответственности власти. Всем, казалось бы, ясно, что соблюдение закона – это базовая ценность для любого цивилизованного государства. Но нашу страну традиционно обвиняют в пренебрежении к законам. В недавно вышедшем фильме Никиты Михалкова «12» один из персонажей произносит: «Не хочет русский человек жить по закону, скучно ему». Эти слова во многом недалеки от истины. И нам давно уже следовало разобраться в фундаментальных причинах подобного мировосприятия.

Одна из них, на мой взгляд, состоит в том, что исторически в нашем государстве принималось немало законов, нормы которых противоречили ценностным ориентирам российского народа. Уверен, что так называемый правовой нигилизм процветал бы и в Европе, если бы законы массово импортировались туда из других стран, из других правовых систем, причем без анализа того, насколько они соответствуют европейским ценностям. В этом заключается одна из причин правового нигилизма. Кроме того, исторически важной и ценностной категорией в России всегда была категория справедливости. Те нормы, которые не соответствовали этой базовой категории, эффективно не работали, отвергались на подсознательном уровне.

Кстати сказать, это относится и к другой фундаментальной категории – к праву собственности. История становления частной собственности в России первоначально опиралась на общинное мышление. И это сказывается до сих пор, причем нередко далеко не лучшим образом. Поэтому я считаю, что европейская конструкция частной собственности все-таки должна соединиться с российским традиционным пониманием этого института. Это очень непростая

задача, даже для XXI в. Делая ставку на человека как на двигатель прогресса, мы должны особое внимание уделять вопросам интеллектуальной собственности, проблемам регулирования соответствующих прав в современном мире. Очевидно, что сегодня это регулирование во многом зашло в тупик. Правовые нормы не только не отражают реального положения вещей, но и безнадежно отстают от технологических преобразований.

Ни для кого не секрет, что международная конвенция по взаимной защите прав частной собственности абсолютно неприменима на практике к распространению информации по сети Интернет. Да и многие ключевые правовые конструкции просто теряются в цифровом потоке. Поэтому на повестке дня сегодня стоят действительно глобальные вопросы, связанные с защитой прав интеллектуальной собственности.

Во-первых, какие новые виды интеллектуальной собственности должны выходить на передний план и более тщательно охраняться? И какие реально действующие механизмы (не на бумаге, а на деле) для этого можно применять?

Во-вторых, какие объекты интеллектуальной собственности должны стать общедоступными для человечества и каким образом это можно обеспечить?

Сейчас наступил момент, когда Россия вместе с другими странами должна разработать и принять новые международные стандарты в этой сфере, правила, которые могут быть четко состыкованы с глобальным информационным пространством. Это по-настоящему важно – и по-настоящему трудно. Но именно этим и нужно заниматься, а не критиковать российское гражданское законодательство в плане его соответствия конвенциям и другим документам, действующим в настоящее время. Наше законодательство вполне соответствует международным правилам – другое дело, что необходимы новые международные правила, способные воспрепятствовать тому, чтобы эта сфера «скатилась на обочину» глобального развития.

Одним из основных инструментов развития личности в современном мире является информация. От того, насколько эффективно будет организован доступ к информационным потокам, от того, ка-

ким образом эти потоки будут структурированы, напрямую зависит, сможем ли мы создать все условия для формирования новой личности – человека XXI в.

Известно, что в свое время Жюль Верн достаточно точно описал будущие подводные лодки, Карел Чапек придумал слово «робот», а Айзек Азимов – правила робототехники. Но ни один из писателей-фантастов, во всяком случае, из известных мне, не предсказал появление Интернета, который изменил наши представления о скорости распространения и получения информации, сделал практически невозможным введение ограничений на обмен ею. Сегодня во всем мире все чаще звучат призывы каким-либо образом ограничить поток информации в Сети. Страны стремятся к тому, чтобы эти потоки не сказывались негативным образом на их безопасности и обороноспособности. Естественно, что подобная постановка вопроса может считаться вполне обоснованной. Человечеству еще предстоит найти идеальный баланс (если он вообще возможен) между свободой информации и безопасностью. Доступ к глобальным сетям, к Интернету необходимо повсеместно и неуклонно расширять. И поэтому я хотел бы с удовлетворением констатировать, что подключение всех российских школ к Интернету завершено, как и обещано, в 2007 г. Все школы подключены уже сегодня.

В обществе, где особая роль отведена личности, на передний план выходит ответственность власти, ответственность отдельного человека перед обществом и ответственность государства, всех уровней власти перед человеком. Очевидно, что общество со свободным доступом к информационным потокам предъявляет повышенные требования к качеству собственной власти. Поэтому сегодня государство пытается разработать систему оценки деятельности органов власти вплоть до каждого конкретного чиновника. Это позволит более объективно судить об их эффективности, предъявлять органам власти обоснованные требования к повышению качества их работы.

Однако эту систему не стоит идеализировать. Я не уверен, что сразу удастся создать во всех смыслах полноценную систему оценки. Но, в принципе, она должна заставить всех работать эффективно.

Главное, что должно произойти, – должна измениться парадигма восприятия эффективности власти, должна быть реализована модель, при которой работа власти зависит от эффективности каждого ее представителя. А гражданин (хотелось бы в это верить) не будет воспринимать власть как сообщество каких-то серых гоблинов, а будет оценивать работу каждого конкретного чиновника.

Еще один актуальный вопрос: что будет после завершения реализации национальных проектов? Одним из главных достижений последнего времени (возможно, скромных, однако реально существующих) является то, что мы вдохнули жизнь, вдохнули некую энергию в социальную сферу, запустили там определенные преобразования, и из «черной дыры», куда бесконечно проваливались деньги, социальная сфера превратилась в трамплин для модернизации. При этом конкретные точечные вливания, как говорилось выше, выполняют свою сверхзадачу, если одновременно станут катализатором системных изменений в соответствующей сфере. Более того, очевидно, что денежные вливания, не подкрепленные структурными изменениями, могут спровоцировать неадекватный, искаженный эффект, создать новые проблемы и углубить существующие диспропорции.

Так, например, увеличение финансирования жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации экономикостроительных услуг может привести к взвинчиванию цен и к обогащению кучки локальных монополистов. (Причем не только может, но, пожалуй, уже привело!) Эластичность предложения жилья по спросу в краткосрочном периоде будет достаточно низкой. И это лишь отчасти связано с ограниченностью производственных мощностей, само наращивание которых требует и времени, и соответствующих инвестиций.

Гораздо более сложен социальный аспект этой проблемы. Кроме того, актуален вопрос контроля над рынком земли и над деятельностью строительных организаций, которые по сей день являются важнейшим ресурсом региональных и местных властей, ресурсом, от которых наши коллеги, конечно, никогда не захотят отказаться. Возможно, подобный отказ и необязателен, но должна быть налаже-

на сложная, многокомпонентная работа по взаимодействию Федерального центра и региональных, муниципальных властей для того, чтобы создать нормальный, а не коррупционный механизм распределения и продажи соответствующих земель.

В чем новизна ситуации в области образования и здравоохранения? Сегодня на передний план выходит проблема качества образования и качества медицинского обслуживания. Сейчас конкуренция в этих сферах – это конкуренция качества. И сохранение прежней системы организации финансирования в этих отраслях будет означать неизбежное отставание качества предоставляемых услуг. Именно поэтому мы сегодня сконцентрировались на создании новой модели финансирования образования и медицинских услуг.

Приведу простой пример. В России, являющейся членом «Клуба восьми», расходы на обучение одного студента в вузах в 3 раза меньше, чем в среднем по «восьмерке». Понятно, что и оплата преподавательского труда у нас принципиально отличается, все это отлично знают. А ведь это, в конечном счете, оказывает прямое влияние на качество знаний. Однако резкий рост стоимости услуг в области здравоохранения и образования, связанный с изменением требований к их качеству, ставит перед обществом ряд очень сложных проблем.

Во-первых, это проблема невозможности финансирования таких услуг исключительно из одного источника – тем более при сложившейся у нас системе скрытых платежей за эти услуги.

Во-вторых, это проблема сохранения доступности услуг при росте их стоимости.

И, в-третьих, это проблема качества, которая непосредственно связана с конкуренцией в этих сферах. Очевидно, что при отсутствии соответствующих механизмов конкуренции в этих сферах любые инвестиции будут вызывать лишь всплеск инфляции.

Именно на решение этих проблем и должны быть направлены структурные и институциональные изменения в образовании и здравоохранении. И нам следует не просто инвестировать в отрасли, а сделать эти инвестиции эффективными, приносящими максимальную отдачу, и одновременно создать гибкие механизмы перераспре-

деления финансовой ответственности по этим услугам между государством, обществом и бизнесом. Для этого в здравоохранении и в образовании реализуются пилотные проекты.

Из всего вышесказанного вытекает один важный вывод: национальные проекты в том виде, в каком они сегодня сформулированы и реализуются, представляют собой пролонгированную программу. Их реализация требует значительно более длительного времени, чем 2008 г. и даже бюджетная «трехлетка».

Что это означает с точки зрения практической политики?

*Во-первых*, нам нужна длительная, рассчитанная на перспективу программа развития сфер, отнесенных к приоритетным.

*Во-вторых*, эти приоритеты должны стать стержнем среднесрочной программы правительства, на который следует «нанизывать» другие программы развития страны.

*В-третьих*, именно приоритетным сферам необходимо уделять первоочередное внимание при формировании бюджетных показателей, ориентированных на результат. Именно состояние этих сфер должно являться базовым при оценке эффективности деятельности всех уровней власти.

Таким образом, национальные проекты должны стать технологией достижения поставленных целей в приоритетных сферах – в здравоохранении и образовании, – и не только технологией, но и способом модернизации названных отраслей. Очевидно, что и сами эти проекты будут меняться, поскольку в ходе их реализации часть задач, будем надеяться, уже выполнена, а работа по решению оставшихся задач будет продолжена – причем до окончательного достижения изначально заданных параметров, которыми и будут очерчены конечные границы этих проектов.