

ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ



ф о н д

*101000, Москва, Б.Златоустинский п., 8/7, оф. 500. Тел.: (495) 624-2063,
624-2069, e-mail: info@cpt.ru*

Национальные проекты: открытость власти и информированность общества

Аналитический доклад

Краткая версия

Настоящий доклад – попытка осмыслить значимость национальных проектов – не только для экономики или других сфер человеческой деятельности, в которых они осуществляются, а шире – для будущего России и российского общества. Это осмысление мы строим на анализе «информационной открытости» национальных проектов. А в этой открытости – главное – **качество коммуникации** власти с обществом в целом и его активной частью – в первую очередь, тогда как привычные для подобных проектов количественные измерения, медиа-рейтинги могут играть лишь фоновую роль. Нам представилось очень важным провести эту работу именно сейчас, когда национальные проекты из планов начинают становиться реальностью. Это – стартовая точка оценки их эффективности – когда уже «пошли деньги» и начинают реализовываться конкретные преобразования, эффект которых будет накапливаться постепенно.

Четыре ключевых посыла нашего доклада:

- **Национальные проекты – это комплексная программа модернизации страны, независимо от того, употребляется ли это слово его разработчиками и исполнителями.**

Динамичное развитие и повышение конкурентоспособности страны в мировой экономике – стратегические задачи для сегодняшней России. В течение последних лет ее экономическое развитие фактически буксовало по целому набору причин. Для стимулирования качественного развития необходимо предложить такой же комплексный ответ на эти вызовы. С этой точки зрения национальные проекты, объявленные в конце 2018 года, представляют собой систему целей развития, включающую и экономику, и человеческий капитал, и инфраструктуру, и технологии. В этом состоит уникальность ситуации и большое значение темы нацпроектов для власти и общества: нацпроекты могут не только задавать ориентиры экономического развития, но и служить основой для позитивного (впервые за долгое время) консенсуса.

- В модернизационных проектах XXI века ключевую роль играет человеческий капитал. Именно так сформулирована стратегическая долгосрочная цель российского государства Президентом В.В.Путиным.

«Роль, позиции государства в современном мире определяют ...прежде всего люди... Чтобы идти вперёд, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы, причём во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам. Нужно принять давно назревшие, непростые, но крайне необходимые решения... Не сделаем этого – не будет будущего ни у нас, ни у наших детей, ни у нашей страны...» (Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г.)

- Мировой опыт показывает: **понимание действий правительства и других регуляторов и поддержка этих действий хотя бы активной частью общества имеет ключевое значение для эффективности их усилий.** Без «включённости» граждан достижение сколько-нибудь значимых и долгосрочных результатов госпрограмм маловероятно. Поэтому в нынешних национальных проектах коммуникации с обществом и бизнесом все чаще рассматриваются как отдельное и очень важное направление как регулятивной политики, так и структурных реформ.
- **Таким образом, руководство и управление национальными проектами – задача не столько управленческая, сколько политическая.** В отличие от «бюрократической рутины» министерств и ведомств, которую можно назвать “policy” – управление, реализация национальных проектов подразумевает решение политических задач: тщательность в целеполагании и выборе приоритетов, выстраивание сложных механизмов взаимодействия федеральных органов власти с региональными и целевыми аудиториями на местах - разными для разных проектов, наконец «включение» этих аудиторий в общие усилия. И все эти задачи – на стыке “policy” и “politics” – политики – подразумевают активную информационную политику, исследованию которой и посвящено наше исследования.

Наше исследование состояло в анализе всего массива информации в российском публичном пространстве, связанном с национальными проектами – от недавно появившегося «целевого» информационного портала «Будущее России» (управляется ТАСС) и сайтов министерств и других органов власти до всех сообщений о нацпроектах в федеральных и региональных СМИ (собранных и проанализированных при помощи системы «Интегрум»). Также в рамках исследования было проведено 10 глубинных интервью с экспертами – экономистами, политологами и журналистами.

Наш главный вывод – за фактически 8 месяцев с момента «запуска» национальные проекты активно «раскрутились», о чем можно судить и по косвенному показателю – динамике упоминаний в СМИ (см. график ниже). Однако при более глубоком анализе стало понятно, что в оценке реальной информационной открытости власти нельзя ограничиваться рассмотрением только количественных показателей. Все национальные проекты отличаются друг от друга и по масштабам, и по целевым аудиториям, и по количеству федеральных проектов в своём составе, и т.д. Поэтому нашей задачей было выведение комплексного показателя, который мог бы аккумулировать несколько наиболее значимых, с нашей точки зрения, шкал.

Ответственность министерств за нацпроекты распределяется следующим образом:



В качестве реальной – и комплексной оценки информационной открытости мы предлагаем **индекс публичной активности кураторов национальных проектов**. Кураторы - вице-премьеры Правительства России - выполняют двойную функцию, отвечая и за “policy”, и за “politics” реализации вверенных им проектов. Они одновременно и обеспечивают их политическое продвижение, и следят за решением организационных задач. А кроме того, осуществляют и работу по представлению национальных проектов в публичном пространстве. От их деятельности, таким образом, зависит и продвижение национальных проектов, и, во многом, их исполнение. Поэтому, как представляется, составление индекса, «привязанного» именно к их активности, даёт системную, комплексную оценку нацпроектной коммуникации.

Индекс публичной активности кураторов представляет собой средний арифметический балл, присвоенный каждому из кураторов по пяти показателям¹.

1. Упоминаемость кураторов нацпроектов в СМИ. Базовый показатель, который в самом общем виде оценивает и информационную активность, и эффективность коммуникации кураторов.

2. Количество поездок кураторов по регионам, посвящённых национальным проектам. Этот показатель активности кураторов: в ходе поездок в регионы все они проводили встречи как с представителями власти, так и с аудиториями, заинтересованными в реализации вверенных им нацпроектов, – то есть, осуществляли прямую коммуникацию. Помимо этого, визиты кураторов косвенно способствуют росту популярности как нацпроектной темы, так и отдельных проектов – за счёт освещения этих поездок в СМИ – прежде всего, в региональных медиа.

3. Упоминаемость поездок кураторов в СМИ. Этот показатель, логически следующий из активности кураторов в поездках, позволяет оценить, насколько кураторам удалось привлечь внимание аудитории и СМИ своей работой с региональной элитой, бизнесом и другими целевыми группами.

4. Упоминаемость нацпроектов в СМИ. Показатель для грубой оценки «популярности» отдельных национальных проектов и всей нацпроектной тематики. Учитывались упоминания каждого национального проекта в федеральных и региональных медиа за январь-август 2019 года.

5. Детальность освещения нацпроектов в СМИ. «Детальность» рассчитывалась на основе допущения, что показателем хорошего «содержательного наполнения» публикации должны являться упоминания в тексте составляющих этого проекта – т.н. «федеральные проекты»². Таким образом, коэффициент выводится из доли публикаций о федеральных проектах в сумме материалов о каждом из национальных проектов.

Выбранные нами показатели информационной активности, на наш взгляд, являются важнейшими критериями для оценки как работы вице-премьеров в публичном пространстве, так и эффективности этой работы.

¹ Подробнее о методологии составления индекса – см. раздел «Методология» в приложении к докладу.

² Например, в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» реализуются такие федеральные проекты, как «Промышленный экспорт», «Экспорт продукции АПК», «Логистика международной торговли», «Экспорт услуг» и «Системные меры развития международной кооперации и экспорта».

Индекс публичной активности кураторов нацпроектов



Куратор	Показатели упоминаемости					Индекс публичной активности
	1	2	3	4	5	
А.Г. Силуанов	10	6,14	8,96	8,73	3,52	7,47
М.А. Акимов	8	5,66	8,82	8,59	3,73	6,96
Т.А. Голикова	5	5,44	8,27	9,78	3,18	6,34
В.Л. Мутко	2	5,23	8,19	9,90	4,00	5,86
А.В. Гордеев	1	5,14	7,44	10,00	3,90	5,50
О.Ю. Голодец	1	3,47	6,94	9,70	3,10	4,84

Таким образом, среди кураторов по параметру публичной активности выделяется первый вице-премьер **А. Силуанов**, который говорил не только о своих нацпроектах, но и продвигал весь их комплекс в целом в тесной увязке с общим экономическим курсом правительства. Таким образом, первый вице-премьер в нацпроектной сфере выполняет несколько ролей, в т.ч. фактически является координатором, по крайней мере через механизмы выделения и отслеживания финансовых средств. Рациональность и реалистичность такой позиции А. Силуанова зафиксировали и экспертные интервью: реализация нацпроектов (в частности их кассовое исполнение) в его публичных выступлениях, как правило, сопрягается не столько с текущей деятельностью Минфина, сколько с уже принятыми или планируемыми решениями по изменениям в институционально-регулятивной среде.

Нередко масштабные, системные проекты, предлагаемые властью, попадают на первых этапах в «замкнутый круг» коммуникации. Их «исполнителям» на начальном этапе проектного цикла трудно предъявить конкретные сдвиги, достигнутые в ходе реализации проектов, что снижает качество информационных поводов и интерес к ним со

стороны «пользователей». Видя отсутствие интереса к инициативе, власти «отодвигают» коммуникацию на второй план – и круг замыкается. Динамика обсуждения нацпроектов в российских СМИ показывает, что им уже удалось преодолеть эту «ловушку»: в июле-августе, несмотря на снижение деловой активности, общая упоминаемость всех национальных проектов совершила резкий рывок.



Подробнее рассматривая составляющие показатели индекса, важно остановиться на следующих моментах:

Анализ упоминаемости нацпроектов в СМИ показал, что в первом полугодии вся совокупность проектов разделилась на два кластера: «социальные» проекты обсуждались активнее, чем «инфраструктурные» и «экономические», - и разрыв между кластерами был довольно велик. Однако в ходе информационного скачка в июле-августе разрыв между кластерами сильно сократился. Позитивная, с нашей точки зрения, тенденция состоит ещё и в том, что за прошедшие два месяца нацпроектами по-настоящему заинтересовались региональные СМИ.

Наиболее содержательно в СМИ рассматривались, в основном, «инфраструктурные» и «экономические» нацпроекты. При этом в первом полугодии детальность освещения нацпроектов отличалась разительно, тогда как к осени этот показатель сгладился.

Именно проекты блока «Экономический рост» на нынешнем этапе оказываются более перспективными с точки зрения интереса к ним в ближайшем будущем, поскольку этот интерес проявляет деловое сообщество, заинтересованное в диалоге с правительственные ведомствами и получении максимально подробной информации об их планах.

В отличие от общей упоминаемости нацпроектов в СМИ, упоминаемость кураторов (в связи с нацпроектами) не совершила столь заметного рывка в последние два месяца лета (хотя и несколько выросла относительно первого полугодия). Это означает, что на этот показатель главное влияние оказывает именно информационная активность самих вице-премьеров – и её кумулятивный эффект.

Количество рабочих поездок кураторов, содержащих мероприятия по нацпроектам, - это показатель с наибольшей дисперсией. Если самые активные (А. Силуанов и М. Акимов) посещали регионы, как минимум, раз в месяц, то А. Гордеев и О. Голодец побывали в субъектах лишь по одному разу.

Упоминаемость рабочих поездок в СМИ вполне может рассматриваться как оценка информационной результативности кураторов: этот показатель, в общем и целом, находится в прямой зависимости от активности самого куратора.

Необходимо учитывать, что информационная активность членов правительства России, посвящённая продвижению национальных проектов, разворачивается в рамках существующего дискурса и общественных настроений. Различные параметры этого дискурса, традиционно, создают и предпосылки, и препятствия для формирования лояльного отношения заинтересованных групп общества к национальным проектам.

Замеры количества запросов пользователей «Яндекса» на тему нацпроектов показали прирост интереса к этой теме (июнь в сравнении с августом), несмотря на то, что их количество остаётся относительно небольшим. Новым – потенциально перспективным – каналом информирования россиян о нацпроектах стал недавно созданный портал «Будущее России». Он представляет собой весьма современный ресурс, ориентированный не только на наглядное представление нацпроектов, но и, что важно, на оповещение о новостях, связанных с их реализацией – и акцент в его дизайне сделан именно на эту функцию. Если в июле этот портал не входил в первые 3-5 сайтов, который поисковые системы Яндекс и Google выдают по запросам, связанным с нацпроектами, то в сентябре портал появился в первой тройке Яндекса и в первой пятёрке Google. Помимо портала «Будущее России», информацию о нацпроектах можно найти и на официальных сайтах министерств Правительства РФ, где публикуются официальные документы и новости об их реализации. Можно предположить, что такой способ поиска актуален, в большей степени, для специальных аудиторий, хотя министерства используют и визуальные «маяки» для привлечения внимания к нацпроектной деятельности.

Взгляд экспертной аудитории на национальные проекты можно назвать амбивалентным: ряд участников исследования отмечали возможные плюсы от реализации нацпроектов, другие указывали на возникающие проблемы.

Эксперты выделяли четыре функции национальных проектов, которые могут придать позитивный импульс российской экономике:

1. Нацпроекты как инструмент достижения национальных целей и создания образа желаемого будущего.
2. Нацпроекты как «тренинг» проектного подхода в организации работы исполнительной власти.
3. Нацпроекты как канал взаимодействия с бизнесом, в том числе, и по вопросам, напрямую с ними не связанным.
4. Нацпроекты как способ повысить качество управления в регионах и стимулировать их инициативу.

Если взять эти четыре функции в совокупности, то – благодаря своему комплексному характеру, хотя бы потенциально – «поворнутости лицом» к бизнесу как агенту и нацеленности на развитие «человеческого капитала», они способны дать импульс современному модернизационному развитию, и в том числе – дать возможность, по крайней мере, активной части общества включиться в этот процесс. Достижение этой цели – непростая задача. Главная проблема, по мнению опрошенных специалистов, состоит в невысоком доверии как к информации о нацпроектах на стартовой точке их реализации, так и к самой деятельности правительства по их реализации. Из этой проблемы следуют и другие трудности, например, размытое представление об ответственности за реализацию нацпроектов, поверхностное восприятие самой темы, сомнения в том, что власти в принципе заинтересованы в разговоре с обществом о нацпроектах. По мнению участников исследования, преодолеть эти трудности будет значительно легче при появлении устойчивых результатов нацпроектов.

Подробное рассмотрение каждого из упомянутых показателей, мнения экспертов о коммуникации вокруг национальных проектов, выводы и методология содержатся в полном тексте доклада «Национальные проекты: открытость власти и информированность общества» Фонда «Центр политических технологий».