



Перевод с английского языка

Коалиции по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях

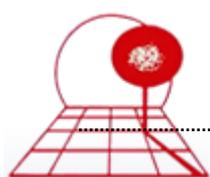
Исследование модели коалиции
кампании Publish What You Pay

Саймон Бачелор – Gamos Ltd

Саймон Хёрн - ODI

Апрель 2013 г.

Проект итогового отчета



Gamos

Институт международного развития
(Overseas Development Institute)
203 Blackfriars Road,
London SE1 8NJ, UK

Тел.: +44 (0)20 7922 0300
Факс: +44 (0)20 7922 0399
www.odi.org.uk

Заявление об отказе от ответственности: Мнения, выраженные в настоящей публикации, являются мнениями автора(ов) и не всегда выражают взгляды ODI или его партнеров.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
ИЗМЕНЕНИЕ ПОЛИТИКИ И ЭФФЕКТИВНЫЕ КОАЛИЦИИ	6
РЕЗУЛЬТАТЫ	7
АНАЛИЗ	17
ВЫВОДЫ	20
РЕКОМЕНДАЦИИ	26
СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА	28

БЛАГОДАРНОСТЬ

Мы хотим поблагодарить всех членов PWYP, а также иных лиц, оказавших нам радушный прием в ходе наших рабочих визитов и любезно ответивших на наши вопросы. Такие отчеты, как этот, являются не производением своих составителей, а результатом совместных усилий всех респондентов по формированию новых знаний. Мы признаем данный вклад и благодарим всех вас за оказанную поддержку.

1. Введение

«Publish What You Pay» («Публикуй, сколько платишь» - PWYP) является международной сетью общественных организаций, которых объединяет стремление обеспечить открытость и подотчетность добывающей промышленности, с тем чтобы поступления от нефте-, газо- и горнодобывающей промышленности направлялись на улучшение жизни женщин, мужчин и молодежи в странах, богатых соответствующими ресурсами. «Модель» коалиции PWYP зиждется на убежденности в том, что скоординированные совместные усилия коалиции различных организаций будут самым эффективным способом влияния на ключевых заинтересованных сторон и стимулом такого изменения политики, которое обеспечит усиление прозрачности добывающей промышленности.

Зародившаяся в июне 2002 г. кампания PWYP за эти годы превратилась из горстки британских организаций в международную сеть более чем 700 организаций, представленных почти в 60 странах мира, которые объединены в достаточно гибкий альянс аффилированных национальных коалиций. Некоторые из этих коалиций пользуются брендом и логотипом PWYP, тогда как другие обладают собственной, независимой индивидуальностью. При этом у всех организаций одинаковый статус аффилиации, без каких-либо различий.

По мере своего роста и эволюции международная кампания стала испытывать сложности двух видов. Во-первых, растущая потребность в том, чтобы международный секретариат координировал деятельность национальных коалиций и оказывал им организационную поддержку, намного превышает возможности секретариата. Во-вторых, невзирая на важные достижения кампании на международном уровне, национальные коалиции в своей деятельности по-прежнему сталкиваются с целым рядом проблем, которые сводят на нет результаты их информационно-пропагандистской работы в национальном масштабе. Данные сложности встречаются на разных уровнях, и степени их проявления различны, однако их испытывают практически все коалиции в странах, богатых природными ресурсами.

С учетом вышесказанного, настоящее исследование преследует две основных цели:

1. Проверить организационную теорию изменений («скоординированные совместные усилия коалиции различных организаций будут самым эффективным стимулом такого изменения политики, которое обеспечит усиление прозрачности добывающей промышленности») и ответить на вопрос о том, в какой степени (а также где, почему и каким образом) подтвердилась (или не подтвердилась) указанная теория на национальном уровне.
2. Ответить на вопрос о сложностях, сопряженных с деятельностью коалиций, и предложить рекомендации по управлению коалициями и их поддержке.

Таблица 1 Подлежащие исследованию вопросы

1. В каких случаях и при каких условиях национальные коалиции PWYP оказывают наиболее эффективное влияние на изменение политики в сторону усиления прозрачности в добывающих отраслях и как влияет аффилиация с международной кампанией PWYP на их способность оказывать такое влияние?
2. В какой степени национальные коалиции PWYP отождествляют свою деятельность с целью международной кампании PWYP как на формальном, так и на неформальном уровне (к примеру, как соотносится «формальное» заявление PWYP о своих целях с фактическим представлением национальных коалиций о содержании программы кампании PWYP)?
3. Как видят сами члены национальной коалиции основную роль и функции коалиции (на национальном / международном уровне соответственно), а также в какой степени, по их мнению, национальная коалиция выполняет свои функции?
4. В каких формах осуществляют свою деятельность национальные коалиции PWYP? В каких случаях наблюдаются примеры эффективного соотношения функции и формы? Существуют ли рецепты успеха? В какой степени и каким образом правильное соотношение функции и формы способствовало успеху кампании?

В начале исследования был произведен обзор деятельности 10 национальных коалиций, отобранных нами по согласованию с Международным секретариатом: Гана, Нигер, Монголия, Кыргызстан, Нигерия, Чад, Индонезия, Австралия, США и Великобритания. Мы нанесли рабочие визиты в первые четыре из десяти перечисленных стран, а ситуация в остальных шести странах изучалась дистанционно, в рамках телефонных переговоров.

По итогам первичного анализа обзора деятельности коалиций по странам мы смогли выделить несколько общих вопросов, исследование по которым проводилось методом Дельфи с привлечением более широкого круга участников. На конференции в Амстердаме в 2012 г. мы применили два метода исследования – провели мгновенное голосование порядка 100 делегатов в рамках одной сессии конференции и распространили анкеты среди всех участников конференции, чтобы они занесли свои ответы на вопросы в анкету или ответили на них по интернету. В результате опроса мы получили 54 ответа.

2. Изменение политики и эффективные коалиции

Целью настоящего исследования является изучение эффективности модели коалиции с точки зрения изменения политики прозрачности добывающей промышленности. В основе модели коалиции лежит теория, согласно которой изменение политики становится наиболее вероятным в ситуации, когда несколько различных организаций объединяются и координируют свои усилия по достижению общих целей с точки зрения изменения политики. Прежде чем обсуждать эффективность модели коалиции, необходимо ответить на вопрос о том, что означает само понятие «эффективность коалиции», а затем перенести его в контекст изменения политики. В рамках исследования нами использовался целый ряд источников с целью формирования подлежащей проверке логической модели.

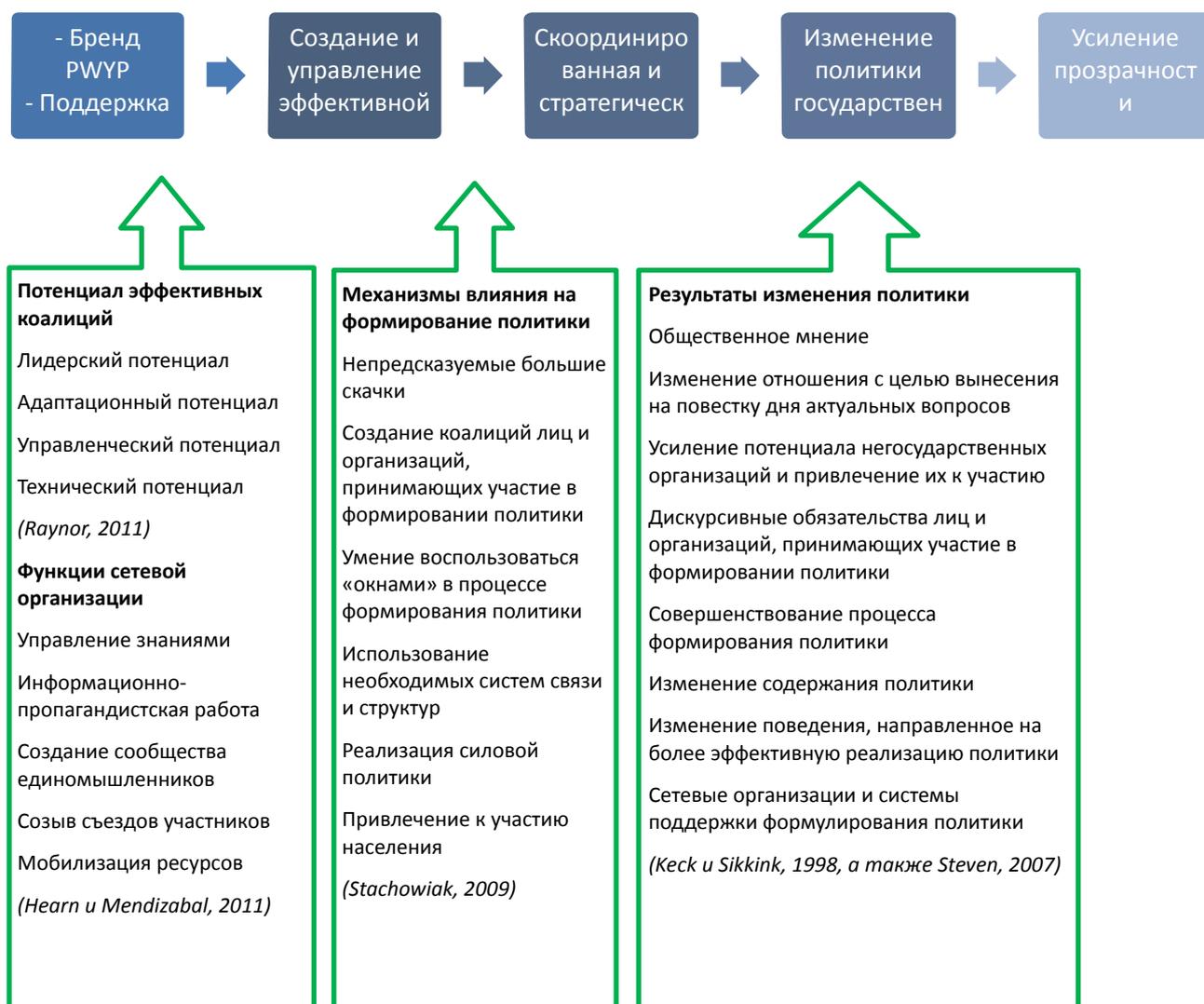


Рис. 1: Логическая модель коалиционной стратегии PWYP

На рис. 1 изображена простая логическая модель (синие квадраты), основанная на теории изменений, на которой зиждется модель коалиции, а также три подхода, которые помогают правильно понять эту модель (зеленые квадраты). Очевидно, что количество промежуточных действий гораздо больше, а также что существует много альтернативных способов достижения тех же результатов, однако данная схема помогает прояснить предполагаемое предназначение коалиций и предоставляет материал для проверки.

При наличии правильных составляющих (первый синий квадрат), а также при условии, что коалиция сможет в достаточной степени развить четыре вида потенциала, выделенные Raynor (2011), и добиться правильного сочетания пяти функций сетевой организации, выделенных Hearn и Mendizabal (2001) (первый зеленый квадрат), ее члены станут более приспособленными к совместной работе по проведению скоординированных кампаний и информационно-пропагандистской деятельности. В таком случае коалиция сможет оказывать влияние на формирование политики, используя шесть механизмов, описанных Stachowiak (2009) (второй зеленый квадрат), в любой комбинации. Однако изменение политики предполагает широкий спектр перемен, поэтому следует научиться выделять их возможные составляющие: Keck и Sikkink (1998), а также Steven (2007) говорят о восьми различных результатах изменения политики (третий зеленый квадрат), которые - вместе взятые - смогут привести к конечной цели: усилению прозрачности добывающей промышленности.

3. Результаты

В данном разделе мы излагаем результаты исследования десяти отобранных нами коалиций, а также исследования, проведенного методом Дельфи. Структура данного раздела отражает ряд вопросов, выявленных в результате обзора деятельности коалиций.

3.1. Руководство и координация

Руководство и координация деятельности отобранных нами коалиций характеризуются значительным разнообразием. Во всех случаях существует лицо, которое считается «координатором» коалиции, однако на практике характер его функций может быть самым разным. В некоторых коалициях координатор напрямую руководит проведением кампаний и выполняет большую часть работы, возложенной на коалицию. В других случаях координатор осуществляет косвенное руководство, поддерживая совместную работу членов коалиции – т.е. организует, а не выполняет ее работу. Во всех случаях координатора считают официальным представителем и главным контактным лицом коалиции, однако степень, в которой его действия подчинены властным полномочиям членов коалиции, различна.

Согласно полученным данным, руководство должно быть точно сбалансированным. Понятие «руководство» используется в различных значениях - для описания как личного лидерства, так и организационного руководства. По полученным данным, сильный «лидер» (как с личностной, так и с организационной точки зрения) может приносить пользу коалиции, так как он определяет условия участия в коалиции и продвигает вперед ее деятельность по проведению кампаний. Согласно некоторым источникам, слишком сильное личное лидерство может привести к возникновению психологического напряжения в коалиции. Один человек может присутствовать на всех собраниях и брать на себя функции руководства, вплоть до того, что, в представлении третьих лиц, между коалицией и данным лицом можно будет поставить знак равенства. Хотя столь сильное руководство может способствовать продвижению кампании, оно не оставляет после себя возможных преемников. В действительности порой складывается впечатление, что сильный лидер подавляет рост других авторитетных участников кампании.

Кроме того, по полученным данным, в некоторых случаях ведущая организация принимает на себя такие функции, которые не позволяют другим организациям полностью раскрыть свой потенциал. В некоторых случаях коалиция отождествляется с конкретной организацией, тогда как другие члены коалиции считаются подчиненными ей. В таких случаях ставится под вопрос понятие коалиции как скоординированного действия нескольких организаций, так как одна организация занимает явно доминирующее положение по отношению ко многим другим организациям.

Лидерство тесно связано с координацией. В задачи секретариата входит организация собраний и координация реакции членов коалиции. В некоторых случаях «координация» тесно связана с ведущей организацией или лидером, так что бывает сложно отличить одно от другого.

Следует отметить, что в некоторых случаях данные свидетельствовали о наличии сильного руководства, которое способствовало раскрытию потенциала других членов. Вышесказанное не распространяется на все опрошенные коалиции; представляется, что можно провести четкую грань между коалициями в развитых странах и коалициями в развивающихся странах/странах переходного периода.

Вопросы: Понятие лидерства в коалиции является комплексным и в высшей степени зависит от личностных качеств ее членов, а также контекста. Однако, как и у всех сетевых организаций, у коалиции есть выбор - часто не совсем очевидный: он касается роли, которую выполняет секретариат или координатор сетевой организации по отношению к ее членам. Иногда координатор является основным уполномоченным лицом, действующим от имени остальных членов, представляющим и озвучивающим их интересы. Однако в других сетевых организациях координатор отступает на второй план и стремится помочь членам стать такими уполномоченными лицами. Как это происходит в коалициях PWYP?

Дельфийское высказывание-1: «Для моей коалиции важно, чтобы ее возглавляло лицо, которое пользуется уважением в обществе и к мнению которого прислушивается определенный круг влиятельных людей».

Большинство респондентов (37/54) **согласно** с приведенным высказыванием. Они подчеркнули, что для лидера крайне важно пользоваться авторитетом среди членов правительства страны; однако также необходимо учитывать поведение лидера, тогда как наличие авторитет в обществе не должно отодвигать на второй план другие важные качества и характеристики.

Кроме того, согласившиеся с высказыванием отметили, что хорошее руководство часто предполагает стимулирование других членов, а не исключительное использование собственной репутации. Наконец, все они пришли к единодушному выводу о том, что соотношение руководства и координации является комплексным и зависит от контекста.



Рис. 2 – Сводная диаграмма по высказыванию-1, по итогам

«Лидер должен не только быть влиятельным лицом, но и выражать определенный консенсус и обладать высокими моральными качествами, а также быть способным услышать мнение всех заинтересованных сторон».

Респонденты, не согласившиеся с высказыванием (10/54), пояснили, что наличие влияния на определенный круг лиц не является самой важной характеристикой лидера коалиции PWYP, либо уточнили, что, хотя влияние и является важным, оно не обязательно должно быть «общественным». Кроме того, они отметили, что коалиции зависят более чем от одного лица и что ситуация может меняться в зависимости от контекста.

«Коалиция не является делом одного человека. Работа коалиции – это совместная борьба преданных идее женщин и мужчин за общее дело и цель, а также противодействие коррупции в добывающей промышленности».

Следовательно, представление о том, что лидер коалиции должен быть публичным лицом, пользующимся авторитетом, не получила такой широкой поддержкой, которую можно было изначально предположить. Однако мнение о роли хорошего координатора является более единодушным.

Дельфийское высказывание-2: «Для моей коалиции важно, чтобы ею руководил сильный координатор, который может организовать совместную стратегическую работу ее членов».

Подавляющее большинство респондентов (47/54) **согласно** с высказыванием. Типичный ответ гласит: координация является одним из ключевых условий успеха коалиции, и именно функция координации приумножает ценность работы отдельных членов. Респонденты отметили, что координация приносит наибольшую пользу, когда она четко отделена от функции руководства, не конкурирует с функциями отдельных членов и сочетается с сильным составом лидеров, членов и иных сотрудников коалиции.



Рис. 3 Сводная диаграмма по высказыванию-2, по итогам

«Сильный координатор нашей коалиции согласует усилия всех членов для достижения необходимого результата».

«Я полностью согласна с данным высказыванием. Однако мой опыт показывает, что сильного координатора еще недостаточно. Коалиции также нужны сильные и преданные идеи сотрудники, лидеры и члены – все вместе».

Последнее замечание подводит нас к вопросам членства и выражения мнения.

3.2. Членство и выражение мнения

Размер коалиций может быть различным: от горстки тесно связанных между собой организаций до коалиций, в состав которых входят многочисленные члены. По всей видимости, нет никакой конкретной связи между количественным составом членов и эффективностью проводимых кампаний – в некоторых случаях проворные маленькие коалиции могут достичь таких же хороших результатов, что и большие коалиции – но это зависит от окон возможностей, как показано ниже. В действительности, по мнению респондентов, даже в коалициях с многочисленными членами можно выделить ядро, которое делает реальную работу, и его размер не зависит от общего количества членов - это свидетельствует о том, что актив коалиции не может быть больше определенного числа участников. При проведении более масштабных кампаний появляется ряд «наблюдателей», которые стремятся предоставить свое имя и «поддержку», но не располагают необходимыми ресурсами, чтобы внести существенный вклад в повседневную деятельность по проведению кампаний.

Согласно полученным данным, положение внутри разных коалиций может быть различным. В частности, в состав опрошенных коалиций входят разнообразные члены, которые фокусируются на различных аспектах работы. Так, есть НКО, усилия которых сосредоточены на правовой базе; другие занимаются воздействием коалиции на гендерные вопросы и окружающую среду; и есть даже такие организации, которые работают с определенной общественной группой, например, животноводами или молодежью. Большинство респондентов отметили, что многопрофильность является важным условием эффективности коалиции.

Респонденты редко упоминали о формальных критериях членства – вероятно, этот вопрос еще не обсуждался внутри опрошенных коалиций. Никто не сообщал о случаях, когда какой-либо организации было отказано в членстве в коалиции.

Вопросы: Сила зависит от количества – особенно при проведении кампаний, – однако чем больше членов, тем больше различий, что порождает необходимость в повышенной координации для сохранения единства и последовательности. Что важнее для коалиции: большая численность членов и их многообразие или маленькое, эффективное ядро с правильным соотношением контактов, профессиональных навыков и ресурсов?

Дельфийское высказывание-3: «Важнее культивировать актив коалиции с правильным соотношением контактов, профессиональных навыков и ресурсов, чем тратить время на привлечение большого числа новых членов».

Большинство респондентов **согласно** с высказыванием (39/54). Они подчеркнули, что ядро идейных членов способно работать эффективно, тогда как в большой коалиции могут возникнуть сложности координации деятельности членов, а приверженность членов общим интересам является решающим фактором устойчивого развития коалиции. Тем не менее, они также отметили, что одного ядра недостаточно и что сила коалиции зависит от численности и многообразия ее членов, как продемонстрировала международная кампания PWYP.



Рис. 4 Сводная диаграмма по высказыванию-3, по итогам

«Большое ядро является источником разногласий, так как у каждого члена есть свои скрытые намерения. Наш опыт говорит о том, что маленькое ядро лучше поддерживает и повышает уровень профессионализма, чем менее компактные группы».

Респонденты, не согласившиеся с высказыванием (14/54), говорили о том, что чем больше численность членов, тем шире круг навыков, способностей и легитимности, что делает такие коалиции более жизнеспособными, чем коалиции с меньшей численностью членов. Некоторые респонденты отметили, что, так или иначе, главное – это чтобы численность членов была достаточной.

«Важно и то, и другое. Ядро приверженных идее членов нужно для продвижения необходимой работы, но часто требуется сослаться на мнение многочисленных членов». «Я согласен, однако нам нужны многочисленные члены, чтобы влиять на происходящее. PWYP должна стать объединением, обладающим политическим влиянием. Это поможет ей диктовать изменения законодательства».

Для некоторых респондентов вопрос легитимности и, соответственно, юридической регистрации, тесно связан с формальным составом коалиции. Для некоторых важно наличие законного представительства – в целях эффективного лоббирования и получения ресурсов. Другие считают, что слишком сильная структура ограничивает гибкость реакции коалиции на трудности, с которыми она сталкивается. Это подводит нас к вопросу об адаптационном и стратегическом потенциале коалиций.

3.3. Адаптационный и стратегический потенциал

Коалиции – это не то же самое, что иерархические организации с установленной формой; особой характеристикой и наиболее распространенной причиной существования коалиций является их гибкость и способность быстро мобилизоваться. Тем не менее, коалиция сможет избежать распада только в том случае, если ее члены преследуют общую цель и могут четко артикулировать, в чем заключается приносимая коалицией польза.

При исследовании отобранных нами коалиций мы не встретили примеров стратегических планов, хотя некоторые коалиции сообщили о том, что имеет место процесс стратегического планирования. Данные, полученные от нескольких коалиций, свидетельствуют о наличии четких целей, связанных с проведением кампаний, однако в большинстве случаев существует скорее молчаливое понимание таких целей, не закрепленное в письменной форме. По полученным данным, многие коалиции умеют воспользоваться окнами возможностей, зачастую самыми неожиданными.

Полученные нами данные, опять-таки, не содержат примеров систематического мониторинга контекста, который выходил бы за пределы мониторинга реализации ИПДО. Также не наблюдаются процедуры систематического мониторинга членского состава. Это не означает, что такие процедуры отсутствуют, а лишь говорит о том, что мы не получили соответствующих документов. Вполне вероятно, что такой мониторинг имеет место и носит неофициальный характер, что члены делятся его результатами и обсуждают их в неформальной обстановке и что они самопроизвольно, а не систематически, используются в процессе принятия решений.

Есть примеры процессов, длительность которых, вероятно, превышает необходимую. Так, набор старшего руководящего персонала на международном уровне занимает много времени, а принятию Видения 20/20 предшествовал процесс стратегического планирования, который длился год.

Вопрос: Делают ли коалиции сознательный выбор в пользу минимизации формальностей, процессов документального оформления решений и планирования, чтобы сохранить подвижность и ориентированность на практические действия и не погрязнуть в бюрократии?

Дельфийское высказывание-4: «Коалиции, обладающие формальной структурой, предусматривающие документальное оформление решений и планирование, теряют свою подвижность, которая является одним из основных преимуществ коалиции как таковой».

Здесь **мнения** респондентов резко **разделились**. Согласившиеся с высказыванием (21/54) говорили о том, что определение целей деятельности по проведению кампаний должно предшествовать формированию процессов и структур коалиции, что формализация может привести к борьбе за ресурсы, что благодаря сильной координации можно добиться лучших результатов, чем при использовании жесткой формальной структуры, которая может поставить под вопрос независимость членов коалиции. Однако они также отмечали, что формализация коалиции может обеспечить четкое стратегическое руководство, а также правовую защиту со стороны правительства.



Рис. 5 Сводная диаграмма по высказыванию-4, по итогам

«Национальная коалиция [моей страны] приняла решение об официальной регистрации коалиции в качестве юридического лица. Я сразу же заявил, что этот выбор не имеет никакого отношения к

моей организации, которая является членом [коалиции]. Я знаю наверняка, что в случае регистрации коалиции в качестве юридического лица она станет поглощать ресурсы (человеческие ресурсы, денежные средства), которые принесли бы гораздо больше пользы, если бы использовались ядром коалиции. Наш опыт говорит о том, что коалиции будет лучше, если мы не станем регистрироваться в качестве юридического лица».

Несогласные с высказыванием (27/54) считают, что невозможно заботиться о гибкости коалиции в ущерб ее формализации, что структура, документальное оформление решений и планирование необходимы для своевременной и эффективной информационно-пропагандистской работы, устойчивого развития, подотчетности и обучения, а также что степень формализации в высшей степени зависит от политического и организационного контекста.

«Ответ на этот вопрос в высшей степени зависит не только от политической обстановки, но и от условий, в которых протекает деятельность коалиции, а также от институционального ландшафта. Так, если НКО являются слабыми и грантодатели в рассматриваемой стране стремятся избежать чрезмерных рисков, более формальная структура может привлечь лучшее финансирование и позволить коалиции обеспечить достижение результатов и выполнение своих обязательств перед грантодателями. Однако менее формальная структура может понадобиться в странах, где отдельные организации-члены получают стабильное финансирование, в том числе от своих индивидуальных членов, и где сложилась устоявшаяся практика выполнения общих обязательств перед сторонними организациями, а также выполнения обязательств друг перед другом».

Последнее замечание свидетельствует о том, что наличие формальной структуры рассматривается как условие получения финансирования и ресурсов.

3.4. Финансирование и освоение ресурсов

Финансирование является предметом постоянного беспокойства большинства координаторов коалиций, и складывается впечатление, что поиски финансирования отнимают у них много времени, главным образом, из-за того, что лишь немногие коалиции получают многолетнее гарантированное финансирование для целей секретариата, и даже те из них, которые получают такое финансирование, часто задумывают новые проекты, которые будут нуждаться в дополнительном финансировании. Традиционно коалиции обращаются к институтам «Открытое общество» (OSF) и «Наблюдение за доходами» (RWI) как к основным источникам дохода. По мнению многих членов, настало время диверсифицировать источники финансирования для получения стратегических преимуществ.

Некоторые коалиции получают финансирование из более чем одного источника, а коалиции, которые получают средства для финансирования деятельности секретариата от одного грантодателя, остались в меньшинстве. Практически все грантодатели являются НКО, а не двусторонними или многосторонними грантодателями или фондами. Довольно часто организация-грантодатель является членом коалиции, но во многих случаях четко проговаривается, что грантодатели должны занимать определенное место, чтобы обеспечить автономность коалиции. Помимо финансирования, источником которого являются организации, важную роль играют пожертвования членов - как в денежной, так и в натуральной форме.

Это может показаться парадоксальным, но не исключено, что финансирование деятельности секретариата не является таким критическим, как кажется на первый взгляд. Были приведены два случая, когда секретариат не получал финансирования, но выжил благодаря тому, что члены сохранили свою приверженность интересам

коалиции и продолжали вкладывать свои собственные усилия. В обоих случаях они вышли из кризисов финансирования с более сильным и лучше организованным руководством и структурой управления.

Вопросы: Верно ли, что общая тенденция такова, что коалициям становится все труднее привлекать финансирование для своей работы? Являются ли членские взносы практической альтернативой финансированию, полученному от организаций, которая поможет уменьшить зависимость внешних грантодателей и повысить уровень долевого участия членов?

Дельфийское высказывание-5: «Нам становится все труднее привлекать финансирование для нашей работы».

Исследование вопроса о финансировании методом Дельфи выявило удивительно широкий спектр замечаний и комментариев по вопросу, ответ на который казался нам вполне очевидным. Согласившиеся с высказыванием (29/54) отметили, что финансирование основной деятельности коалиции, источником которого являются организации, является довольно скудным, так как грантодатели предпочитают выделять финансирование под конкретные проекты, что уровень конкуренции среди соискателей грантов очень высок, критерии предоставления грантов становятся все строже, а некоторые грантодатели утрачивают интерес в рассматриваемой сфере.

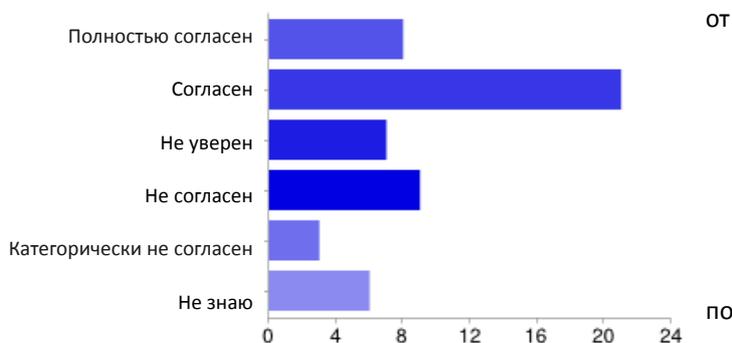


Рис. 6 Сводная диаграмма по высказыванию-5, по итогам

«Думаю, что склонность многих грантодателей к выделению финансирования под конкретные проекты вместо финансирования основной деятельности получателей грантов крайне усложнила процесс привлечения финансирования. Финансирование под отдельные проекты, как правило, является более обременительным с точки зрения администрирования гранта, особенно с учетом того, что гранты становятся все более краткосрочными. Кроме того, я считаю, что внимание РВУР сосредоточено на воздействии более долгосрочного характера, а также на воздействии, которое несколько сложнее измерить, чем в других сферах деятельности».

Складывается впечатление, что те, кто не уверен (7/54) в том, становятся ли условия привлечения финансирования более сложными, прежде всего, озабочены легитимностью структуры коалиции и системами финансовой отчетности (и их прозрачностью):

«Задача коалиции – помочь малоимущему населению извлекать выгоду из природных ресурсов, поэтому она может привлечь много грантодателей. Однако коалиции может потребоваться надежная система финансового управления, посредством которой грантодатели смогут уверенно направлять свое финансирование на деятельность коалиции».

«Наша коалиция прозрачна для всех, включая государственные органы, такие как Комиссия по борьбе с коррупцией, Министерство полезных ископаемых и т.д. Поэтому грантодатели с удовольствием предоставляют нам финансирование, ведь результаты нашей работы говорят сами за себя и их очень ценит правительство, Парламент, местные сообщества и т.д. Кроме того, мы проводим заседания по стратегическому планированию, и всегда можем предъявить грантодателю документы, составленные по их итогам».

В ходе опросов был предложен такой вариант решения финансовых проблем, как увеличение членских взносов. Респонденты, участвовавшие в исследовании методом Дельфи, разошлись во мнениях по предложенному высказыванию, но большинство все-таки склонно с ним согласиться (27 согласны, 13 не уверены, 12 не согласны). Могут ли членские взносы решить проблему основного финансирования?

Дельфийское высказывание-6: «Коалиции (в моей стране) следует рассмотреть возможность получения существенной части своего финансирования за счет членских взносов».

По данному высказыванию было приведено не так много сильных доводов. Некоторые из тех, кто согласился с высказыванием (27/54), подчеркнули, что важны не сами взносы, а обязательства членов, выражением которых они являются, что взносы могут стать формой долевого участия членов коалиции, но также что коалициям следует рассмотреть вопрос о поисках источников финансирования, отличных от грантодателей:

«Действительно, доленое участие способствует более качественному управлению; таким образом, коалиция будет лучше работать, располагая собственными средствами. Однако кампания РВУР нуждается в поддержке технических и финансовых партнеров, ведь она занимается благородным делом, таким как борьба против несправедливости и нарушений прав человека. Кроме того, это борьба за прозрачность, которая будет способствовать развитию местных сообществ».

Несогласные респонденты (12/54) отметили, что никакой размер взносов не будет достаточным, чтобы обеспечить реальное финансирование коалиции, а на деле может навредить кампании, отпугнув ее членов.

«Если мы захотим получить от них существенные взносы, это станет препятствием для их участия и поддержки нашего общего дела по увеличению прозрачности и подотчетности процесса распределения доходов от добычи природных ресурсов. Наша цель – добиться такой политики и социальных изменений, при которых доходы от нефте-, газо- и горнодобывающей промышленности будут справедливо распределяться во благо всех граждан, как нынешних, так и будущих поколений. Тем не менее, полезно получать небольшие пожертвования от членов, которые являются выражением их обязательств и долевого участия».

3.5. Результаты деятельности коалиции

В ходе исследования были получены наглядные примеры эффективности проводимых кампаний. Часто самые впечатляющие примеры приходятся на время кризиса, когда меняется конституция или законодательство, как в Нигере и Кыргызстане. Если это не кризис, то не менее неожиданное окно возможностей – такое как открытие месторождения нефти в Гане. Тем не менее, за самыми волнующими историями скрывается напряженная, постоянная и скрупулезная работа по сохранению актуальности повестки дня, проведению регулярных встреч с лицами, определяющими направление политики, постоянное продвижение ИПДО, а также мониторинг соблюдения установленных норм со стороны правительства и частных лиц. Опросы, проведенные в рамках исследования, показали, что существует целая группа отважных и принципиальных женщин и мужчин, которые



Рис. 7 Сводная диаграмма по высказыванию-6, по итогам

с риском для себя борются за дело кампании, а также есть люди, которые неустанно лоббируют интересы кампании в кулуарах власти.

Тем не менее, оказываемое коалицией воздействие является комплексным понятием, и успех ее деятельности сложно прогнозировать. Так, в Нигере многие активисты были арестованы и заключены под стражу на пике кампании, и только теперь, оборачиваясь назад, можно оценить положительное воздействие борьбы тех лет.

Вопрос: В какой степени успех кампаний PWYP зависит от кризисов или окон возможности, которые выходят за пределы сферы влияния коалиций?

В рамках исследования по методу Дельфи мы изучили обстановку, в которой коалиция становится успешной: связаны ли достижения коалиции с ее внутренней сплоченностью, или же в большей степени зависят от политической обстановки?

Дельфийское высказывание-7: «Наше самое большое достижение стало результатом беспокойного периода в политической жизни страны».

Здесь наблюдается **согласие большинства** респондентов (35/54) в том, что успех приходит через «окно возможностей» (беспокойный период в политической жизни страны). По мнению согласившихся с высказыванием, напряженная работа коалиции стала ее реакцией на внешние события, такие как повсеместное разграбление природных ресурсов, государственные перевороты и переходы от одного государства к другому. Кроме того, они считают, что коалиция должна быть готова воспользоваться наиболее выгодным моментом для проведения кампаний и обладать способностью адаптации к меняющемуся контексту, но также может сама способствовать возникновению окон возможностей, как в случае Закона Додда-Франка:



Рис. 8 Сводная диаграмма по высказыванию-7, по итогам

«Отчасти я согласна. Закон Додда-Франка стал попыткой предотвратить следующую Великую депрессию. Следовательно, он создал благоприятную обстановку для борьбы за введение в действие законодательства, направленного на усиление прозрачности. Однако данный законодательный акт не состоялся бы, если бы его принятию не предшествовала многолетняя работа по улучшению законодательства, включая проведение специальных заседаний и подготовку трех различных законопроектов. Все это обеспечило достаточную поддержку конгрессменов для безоговорочного принятия такого закона».

Те немногочисленные респонденты, которые не согласились с высказыванием, сфокусировались на особенностях формулировки вопроса – один сказал, что такие беспокойные периоды еще не выпадали на долю Великобритании, другой ответил: «Необязательно «беспокойные», но, в принципе, да, существуют политические периоды, которыми мы должны воспользоваться (некоторые из них являются беспокойными, а другие просто несут с собой перемены и открывают новые возможности)».

3.6. Работа с сообществами

Одной из основных характеристик национальных кампаний, в особенности в развивающихся странах, является поддержание контакта с сельскими районами, которые часто называются субрегионами. Это означает, что местные участники кампании, которые являются представителями гражданского общества, играют заметную

роль в процессе привлечения к участию в кампаниях местных сообществ и призывают их воздействовать на горнодобывающие компании и местную администрацию, чтобы и они, а не только люди в каких-то отдаленных районах, получали выгоду от природных ресурсов, расположенных в их местности.

Согласно полученным данным, такие члены активно участвуют в деятельности коалиций. Они собирают информацию о мероприятиях локального уровня, которые благодаря координаторам могут стать кампаниями национального и даже международного масштаба. Именно их отчеты о том, что происходит непосредственно на месте событий, нередко становятся плотью и кровью новых кампаний. Кроме того, согласно полученным данным, такие локальные организации часто сталкиваются со значительными трудностями полноценного участия в национальной кампании. Нередко они находятся на большом расстоянии от столицы, и транспортные расходы довольно высоки. Есть примеры, когда представители местных НКО были приглашены на встречу в столицу, а также когда организации, являющиеся ядром коалиции и расположенные в столице, выезжали в соответствующую местность для проведения тренингов и встреч по вопросам усиления прозрачности. На такие поездки уходит существенное время и деньги.

3.7. Использование технологий

Согласно полученным данным, постоянно меняющаяся роль Информационных и Коммуникационных технологий в повседневной жизни воздействует на методы работы коалиций.

Использование традиционных коммуникационных технологий для информирования общественности. По сей день традиционные коммуникационные технологии являются главной составляющей многих кампаний. Из опрошенных нами коалиций две принимают непосредственное участие в опубликовании «газеты». В ряде случаев на мероприятия приглашают представителей СМИ. Одна коалиция PWYP положила начало новому формату дискуссии на телевидении. Ее члены ввели в употребление новый образец дискуссии. Хотя сам по себе этот опыт оказался дорогостоящим и длился весьма недолго, он создал прецедент, который в настоящее время используется средствами информации.

Использование новых коммуникационных технологий для связи. За последние несколько лет новые средства коммуникации, такие как Facebook и Twitter, изменили способ доступа к информации для большей части населения земного шара. Во многих формирующихся странах использование новых коммуникационных технологий практически опережает их использование в более сформированных странах. Например, в Индии и Монголии у каждого члена парламента в настоящее время должен быть iPad или его аналог для получения доступа к информации. Смартфоны получают все большее распространение среди политической элиты.

Полученные данные свидетельствуют о том, что в некоторых случаях стратегическое использование учетной записи в Twitter не только помогает пользователю получать информацию, но и открывает канал политического влияния. Так, в одном случае у члена PWYP было порядка 10 «подписчиков» из числа парламентариев. (Однако в настоящее время состав правительства изменился, а значит, и ситуация с подписчиками тоже). Даже в относительно отдаленных местностях меняется характер использования «социальных медиа».

4. Анализ

4.1. В каких случаях и при каких условиях национальные коалиции PWYP оказывают наиболее эффективное влияние на изменение политики в сторону усиления прозрачности в добывающих отраслях и как влияет аффилиация с международной кампанией PWYP на их способность оказывать такое влияние?

Окна возможностей

Представляется, что эффективность сетевой организации не связана с ее структурой и функциями. Большинство видимых достижений имели место благодаря долгосрочной информационно-пропагандистской работе и настойчивому донесению информации до целевой аудитории, а также быстрой реакции на представившиеся возможности, которая следует за первыми двумя процессами или усиливает их. Так, в случае Нигера активисты «пробивали» изменения по совершенствованию экономической системы и системы правосудия на протяжении более чем десяти лет. Основное достижение имело место в ходе политического переворота, когда они смогли установить контакт с военными и закрепить идею прозрачности добывающей промышленности в новой редакции конституции страны. С тех пор они ведут работу с парламентом, чтобы перенести закрепленные в конституции идеи на уровень законодательства, и борьба продолжается. Таким образом, основное достижение коалиции имело место частично благодаря самому факту ее существования и наличию у нее определенной истории деятельности, благодаря чему новое правительство стало к ней прислушиваться, и частично благодаря тому, что ее члены оказались достаточно подвижными и отважными, чтобы отреагировать на открывшееся окно возможностей.

В некоторых случаях причины основных достижений следует искать за пределами коалиции. Так, в Азербайджане, который часто приводят в пример как одну из ведущих стран, одними из первых принявших ИПДО и сформировавших сильную коалицию, основное достижение имело место благодаря воздействию, которое оказала на правительство страны британская добывающая компания BP с целью обеспечения долгосрочного сотрудничества между ними. Коалиция воспользовалась данным окном возможностей, но, в конечном счете, такая возможность представилась благодаря изменившейся ситуации, а не действиям самой коалиции.

Борцы

Кроме того, представляется, что эффективность связана не только с окнами возможностей, но и с Борцами. Приводились примеры коалиций, которые всецело полагаются на своего координатора. Пользуясь уважением правительства, частного сектора и гражданского общества, координатор представляет коалицию практически на каждой встрече и является своеобразным эпицентром, вокруг которого вращается вся деятельность сетевой организации. Даже если активность членов коалиции является более сбалансированной, они все равно зависят от деятельности Борцов.

Аффилиация

Вторая часть вопроса, ставшего предметом исследования, связана с тем, оказала ли аффилиация с Международной кампанией PWYP заметное положительное воздействие на способность коалиции влиять на происходящее. Ответить на этот вопрос было непросто. На первый взгляд, название PWYP ценится большинством - если не всеми - заинтересованных сторон, даже горнодобывающими компаниями. Однако в некоторых случаях это название настолько устойчиво ассоциируется с Борцами, что сложно отделить одно от другого. Опять-таки, на первый взгляд, само название сообщает Борцу легитимность, но трудно определить, действительно ли такая легитимность основывается на уважении заинтересованных сторон, которым

пользуется конкретное лицо, связана ли она с принадлежностью к любой организации или же с участием в международной кампании.

Несомненно, что в случаях эффективности ИПДО это связано с международным масштабом инициативы. Процессы сугубо национального характера, не связанные ни с одним международным органом, вряд ли окажутся эффективными. ИПДО процветает благодаря своим международным связям. В данном контексте представляется, что связь Борцов с коалициями и связь коалиций с международным объединением или кампанией повышает легитимность роли Борцов в процессе ИПДО, в котором участвуют все заинтересованные стороны. Тем не менее, крайне сложно оценить противоположную ситуацию, - при которой то же самое лицо, обладающее той же мотивацией и энтузиазмом, было бы лишено международных связей, - чтобы ответить на вопрос о том, было бы его участие таким же эффективным.

4.2. В какой степени национальные коалиции PWYP отождествляют свою деятельность с целью международной кампании PWYP как на формальном, так и на неформальном уровне?

Наблюдается общий консенсус относительно ключевого направления деятельности PWYP. Большинство коалиций работают на уровне, который является чем-то средним между формальным и неформальным. Роль формализованных процессов в коалиции является предметом оживленной дискуссии. Однако в сухом остатке имеет место общий консенсус относительно ключевого направления деятельности коалиции.

Несомненно, основное направление может незначительно меняться и даже ставиться под вопрос. На уровне международных документов добывающие отрасли и кампания PWYP включают нефтегазовый сектор. Однако в случае одной коалиции PWYP ассоциировалось с горнодобывающим сектором, а когда встал вопрос о нефти, была создана новая коалиция под названием «Нефтяная платформа». Трудно сказать, связано ли создание новой коалиции с тем, что основное направление деятельности PWYP показалось ее создателям слишком узким, или же на деле такое решение было обусловлено иными факторами.

Координатор одной коалиции высказал мнение о том, что в их стране несколько иная ситуация, поэтому сложно сохранить основное направление деятельности коалиции и добиться доверия окружающих. Так, коалиция уделяла основное внимание Международной кампании PWYP, но ей было сложно установить контакты с правильными людьми в составе правительства, чтобы заручиться поддержкой своей деятельности. В стране ведется активная деятельность, направленная на защиту окружающей среды, главным образом – лесов, и в этой сфере работает целый ряд сетевых организаций и коалиций. PWYP занимает относительно скромное место среди других сетевых организаций. Опять-таки, данная картина скорее поднимает вопрос о личных контактах и взаимоотношениях, которые создают предпосылки для лоббирования интересов коалиции.

4.3. Как видят сами члены национальной коалиции основную роль и функции коалиции, а также в какой степени, по их мнению, национальная коалиция выполняет свои функции?

Здесь нам следует обратиться к разработанной ODI Теории функций сетевых организаций (Hearn и Mendizabal, 2011). Вместо того, чтобы рассматривать вопрос о том, как воспринимают свои функции сами коалиции, мы исследовали их практическую деятельность и сделали собственные выводы об их функциях. Мы увидели, что основными функциями коалиций является **информационно-пропагандистская деятельность** (создание платформы, пользуясь которой, ее члены могут оказывать влияние на окружающих) и **управление знаниями** (обмен знаниями между членами коалиции, а также между коалицией и внешними источниками). К вспомогательным функциям относятся функции **созыва** (объединение разноплановых деятелей), **формирования сообщества** (формирование доверия между членами и общего видения), а также **мобилизации ресурсов** (обучение мониторингу ИПДО, помощь в организации событий местного масштаба). Мы обнаружили, что вспомогательные функции служат основным функциям. Так, коалиции обучают своих членов и

предоставляют им финансирование в целях расширения информационно-пропагандистской работы, а также выстраивают разноплановые интересы вокруг общей цели усиления прозрачности доходов – к примеру, НКО, которые борются за защиту окружающей среды, осуществляют совместную деятельность с гендерными НКО – по различным причинам, но во имя одной цели.

Мы обнаружили, что коалиции более эффективно выполняют функцию созыва, чем формирования сообщества, то есть им привычнее объединять под своей эгидой разнообразных членов и обсуждать различные приоритеты, чем способствовать формированию прочных связей и консенсуса между ними. В большинстве случаев именно функция объединения обеспечивает сплоченность коалиции; в ее отсутствие различные члены не смогли бы согласовать свои специфические интересы и прийти к пониманию общей цели. Большая часть усилий координаторов идет на сохранение актуальности целей коалиции для ее членов. Кроме того, коалиции пользуются своей функцией созыва для объединения различных внешних заинтересованных сторон, таких как представители правительства и добывающей промышленности. Так, одна коалиция помогла своему члену организовать встречу с участием различных заинтересованных сторон, в рамках которой представители местной администрации, местного сообщества и горнодобывающих компаний были приглашены на дискуссию, которая проводилась губернатором в здании мэрии. В данном случае в намерения коалиции входило только усиление прозрачности и обеспечение того, чтобы было выслушано мнение каждой группы.

Мобилизация ресурсов является второстепенной функцией, которая осуществляется, главным образом, посредством инициатив по наращиванию потенциала членов коалиций – например, тренингов по вопросам заключения договоров. Денежные потоки обычно направлены от членов в секретариат, а не наоборот. Но было и одно исключение: в одной коалиции разработан порядок, в соответствии с которым члены могут предложить проведение мероприятий локального уровня, которые могут получить финансовую поддержку секретариата. В большинстве случаев члены, руководящие проведением конкретных инициатив коалиции, либо финансируют данные инициативы самостоятельно, либо получают финансовую поддержку непосредственно от грантодателей, а не финансируются посредством коалиции.

Согласно результатам проведенного анализа, большинство коалиций надлежащим образом выполняют свои две основные функции. Поступило множество сообщений о том, что одним из главных преимуществ для членов коалиций является возможность получать последние сведения о положении в добывающей промышленности. Мы также установили, что большая часть результатов, о которых сообщили коалиции, связана со «стратегическими успехами», достигнутыми в результате информационно-пропагандистской работы и проведения кампаний, в рамках которых им удалось использовать свою коллективную силу влияния, чтобы вызвать к жизни необходимые перемены. Даже в Австралии, где коалиция является относительно молодой и все еще тратит много сил на поддержание коалиции и ее сплоченности, уже есть примеры, когда существенные результаты информационно-пропагандистской деятельности были достигнуты благодаря участию различных членов коалиции.

4.4. В каких формах осуществляют свою деятельность национальные коалиции PWYP? В каких случаях наблюдаются примеры эффективного соотношения функции и формы?

Мы не можем сослаться на какую-либо классификацию форм сетевых организаций, но, тем не менее, сделали ряд наблюдений относительно управления и координации деятельности коалиций, которые несколько отличаются по форме. Однако, в общем и целом, каждая коалиция является уникальной, и мы считаем не совсем целесообразным распределять их по разным категориям в зависимости от формы, так как влияние сторонних факторов слишком многообразно, чтобы можно было сделать осмысленные выводы. Способ функционирования коалиций и управления их деятельностью, по всей видимости, находится в сильной зависимости от истории создания и происхождения коалиции, а также от того, что существовало до ее

основания. Культурный, политический и географический контекст также являются существенным фактором, который определяет степень формализации коалиции, характер связей между ее членами и степень их сплоченности во имя достижения общей цели.

С учетом вышесказанного, мы можем подойти к данному вопросу с другой стороны и рассмотреть характеристики, необходимые сетевым организациям, которые уделяют основное внимание процессам фильтрации и расширения. Такие организации, главным образом, используют эффективные каналы коммуникаций, как внешних, так и внутренних, и мы считаем, что это общая характеристика большинства исследуемых коалиций. Секретариат одной коалиции осуществляет высокопрофессиональную публикацию пресс-релизов, выражающих реакцию коалиции на главные события отрасли и продвигающих ее взгляды. Аналогичным образом, еще один секретариат опубликовал целый ряд инструкций, которые используются членами, чтобы обеспечить применение общей терминологии и ясность при обсуждении технических вопросов. В другой коалиции, которая обладает четкой иерархической структурой, состоящей из отделов локального, государственного, зонального и национального уровня, имеет место высокоэффективная система передачи информации сверху вниз, в рамках которой члены локальных организаций могут получать информацию международного и общенационального уровня, однако коммуникациям между самими членами, вероятно, мешает иерархическая структура, в которой координаторы являются своего рода контролерами доступа.

5. Выводы

5.1. Подтвердилась ли организационная теория изменений?

«Скоординированные совместные усилия коалиции различных организаций будут самым эффективным стимулом такого изменения политики, которое обеспечит усиление прозрачности добывающей промышленности».

Невозможно безоговорочно доказать или опровергнуть теорию, не подвергнув анализу противоположную ситуацию (изменение политики является не менее эффективным, когда организации действуют по одиночке, в отсутствие координации). Однако в рассматриваемом случае такую ситуацию невозможно представить (даже до официального образования коалиции организации-члены работали сообща). Кроме того, подробный анализ стимулов изменения политики выходит за рамки находящего исследования. Что нам удалось сделать, так это апробировать роль коалиций в отобранных нами примерах успешного проведения кампаний и сравнить полученный результат с механизмами, которые, с точки зрения теоретической литературы, являются типичными средствами изменения политики.

Механизмы, которые вызывают к жизни изменение политики, различны; коалиция является лишь одним из механизмов, выделенных в одном конкретном обзоре литературы по данной теме (Stachowiak, 2009):

1. «Большие скачки»: за счет переломных моментов или сейсмических сдвигов;
2. «Коалиция»: за счет согласия и скоординированной деятельности;
3. «Окна в политике»: за счет конъюнктуры;
4. «Передача сообщений и структуры»: за счет правильной передачи данных, вопросов и опций;
5. «Силовая политика»: посредством прямой работы с «политическими элитами»;

6. «Работа с населением»: за счет организации деятельности сообществ, а также общественной активности и воздействия.

На основании полученных данных, которые не являются исчерпывающими, можно сделать вывод о том, что если коалиции достигают существенного прогресса в своей деятельности по проведению кампаний, то это происходит благодаря сочетанию нескольких механизмов: окон возможностей, больших скачков, работы с населением, коалиции (механизма формирования консенсуса между различными лицами, определяющими направление политики, в отличие от коалиции PWYP), и, в меньшей степени, за счет передачи сообщений и структур. В каждом случае характер коалиции влияет на способность ее членов оказывать влияние на формирование политики.

Окна возможностей и большие скачки

Полученные данные четко указывают на то, что «ход развития» кампании нельзя представить в качестве прямой дороги, на которой отсутствуют препятствия, однако, согласно результатам исследования, коалиции играют важную роль в процессе управления комплексным характером данного процесса. В частности, они умеют воспользоваться открывающимися окнами возможностей и прикладывают настойчивые усилия, необходимые для стимулирования больших скачков. Каждый член коалиции имеет собственный опыт столкновений с правительством и частным сектором, и на каждую историю успешных изменений приходится история разочарований. Тот факт, что члены коалиции мирятся с личными невзгодами и нападками и остаются верными цели, является свидетельством их потрясающей приверженности своему делу. Как консультанты, мы не стесняемся признаться в том, что, завершая настоящее исследование, восхищаемся их принципиальностью.

Интересно, что, хотя данные и подтверждают представление о том, что «скоординированные совместные усилия коалиции различных организаций будут самым эффективным стимулом такого изменения политики, которое обеспечит усиление прозрачности добывающей промышленности», они также четко демонстрируют, что большие перемены, как правило, наступают в моменты волнений и непредвиденного изменения обстоятельств.

Это не противоречит теории коалиции как таковой. В ряде случаев благодаря присутствию коалиции появилось пространство, в котором активисты смогли объединиться и подготовиться к тому, чтобы воспользоваться волнениями, что и было сделано. Также и после волнений, есть подтвержденные данные о наличии медленного, но систематического лоббирования, которое обеспечивает наиболее эффективную реализацию ИПДО. Непрерывная работа коалиций по обмену информацией, координации встреч с влиятельными заинтересованными лицами, сохранению общего идейного содержания, подготовке и брифингу спикеров коалиции и т.д. имеет особое значение с точки зрения способности реагировать на окна возможностей, а также стимулирования больших скачков.

Кроме того, обращаясь к Цепочке для изменений, мы видим, что коалиция способствует выходу ИПДО на следующий логический уровень. Многие респонденты упоминали обсуждение условий контрактов, но в этот вопрос по-прежнему сложно вникнуть.

Работа с населением и формирование коалиций

Мы пришли к выводу о том, что коалиции PWYP играют ключевую роль в процессе мобилизации населения в поддержку проводимых кампаний. Этот процесс происходит на двух уровнях. С одной стороны, коалиции могут проникнуть в самое сердце соответствующих сообществ или работать с ними напрямую – предоставляя информацию и обучение для усиления их способности добиваться прозрачности. С другой стороны, в состав коалиций входят организации, которые пользуются поддержкой широких слоев населения, и, поддерживая

такие организации, коалиции достигают «обычных граждан», которые могут повлиять на изменение обстановки посредством проведения массовых акций.

Формирование коалиций также является важным механизмом – в данном контексте имеются в виду коалиции с третьими лицами (такими как правительство, частный сектор, международное сообщество), а не коалиции PWYP, в состав которых в основном входят представители гражданского общества. Большая часть информационно-пропагандистской работы коалиций связана с выстраиванием конструктивных рабочих отношений с ключевыми участниками процесса, указанными выше, а не просто с проведением оппозиционных кампаний и оппозиционной деятельностью. Поддержание контактов и формирование коалиций с различными лицами, оказывающими влияние на формирование политики, было особенно важным для достижения последних крупных стратегических успехов в США и ЕС.

Итак, хотя нам и не удалось получить подтверждение того, что данные конкретные виды воздействия, оказываемого коалициями, способствуют изменению политики, мы четко установили, что они создают условия, благоприятные для такого изменения.

Подключение к Цепочке для изменений

Наш главный вывод по исследуемому вопросу теории изменений иллюстрирует недавно принятая Цепочка для изменений, а задачу оказания поддержки каждой национальной коалиции можно выполнить, помогая коалициям подключиться к Цепочке для изменений. Это нехитрое приспособление затрагивает различные стадии изменений, и будет очень хорошо, если коалиции смогут определить, на каком звене цепочки они находятся. Маловероятно, что ответ на этот вопрос сможет стать единой точкой отсчета, однако активное обсуждение важности каждого отдельно взятого звена цепочки поможет улучшить понимание коалициями предстоящей им работы.

В одной стране PWYP провела упражнение (консультационного характера), в ходе которого были выявлены четыре возможных сценария развития страны, от полного отсутствия прозрачности до прозрачности, когда правительство активно осваивает денежные средства. Результаты такой дискуссии были опубликованы в журнале и заинтересовали местные сообщества. Это отличный пример того, каким образом Цепочка для изменений может быть подана таким образом, чтобы подключить к кампании даже простых граждан.

Если бы международному секретариату удалось сделать Цепочку для изменений достоянием общественности и инициировать соответствующую дискуссию, это могло бы расширить понимание каждой национальной коалиции по вопросу о том, что нужно сделать, и предоставить ей основу для составления рабочих планов по систематическому проведению стратегической информационно-пропагандистской деятельности.

5.2. Как увеличить потенциал коалиции?

Принимая во внимание все многообразие коалиций, ответить на этот вопрос довольно сложно. Коалиции действуют в условиях, на которые влияет целый комплекс факторов. Общее понимание процессов развития переходит от понятий предсказуемости и контроля к понятиям множественности составляющих и неопределенности. Коалиции, которые работают в полистратегической обстановке, в условиях непредсказуемого поведения остальных участников процесса, являются едва ли не лучшей иллюстрацией данного подхода. Следовательно, сложно – если не невозможно – представить себе проект, развитие которого является линейным и предсказуемым.

В данном контексте подход к «наращиванию потенциала» отходит от реализации разрозненных проектов, направленных на улучшение профессиональных навыков или усиление организационной структуры, и фокусируется на более масштабных изменениях системного характера. Каковы обязательные качества

коалиции в условиях высокой конкуренции, в обстановке, которая характеризуется неопределенностью и незащищенностью? Для развития способностей к непрерывной деятельности и адаптации потребуется применить как экспериментальный, так и инкрементальный подход.

Традиционный подход к наращиванию потенциала сфокусирован на недостаточности ресурсов, например, на нехватке персонала и неправильных навыках, отсутствии необходимого оборудования и надлежащих стимулов. Очень важное исследование по этому вопросу было проведено Европейским центром управления политикой развития (ECDPM 2008). Оно выявило пять основных способностей, которые могут способствовать наращиванию потенциала. Представляется, что данный перечень способностей может быть применен и к коалициям PWYP, а также стать призмой, через которую можно будет ответить на вопрос о том, на что должно быть направлено точечное вмешательство, источник которого находится за пределами страны. Вот эти пять основных способностей:

- **Заявлять о своей приверженности и брать на себя обязательства:** волеизъявление, делегирование полномочий, мотивация, отношение, уверенность
- **Выполнять технические функции, функции в сфере оказания услуг и материально-технического обеспечения:** основные функции, направленные на выполнение поставленных задач
- **Выстраивать отношения и привлекать ресурсы и поддержку:** управление отношениями, мобилизация ресурсов, сотрудничество, формирование легитимности, защита пространства
- **Адаптироваться и обновляться:** обучение, разработка стратегии, изменение позиционирования, управление изменениями
- **Обеспечивать равновесие между сплоченностью и многообразием:** поощрять инновации, а также стабильность, контролировать фрагментацию, управлять комплексными явлениями, обеспечивать равновесие между различными видами потенциала.

В разделе «Результаты» мы отметили, что национальные коалиции обладают различными видами потенциала. Однако в большинстве случаев рост потенциала носит органический характер, и его наращиванию не уделяется систематическое внимание. При активизации международного диалога о способах увеличения силы коалиций может оказаться полезным изучение пяти категорий способностей.

Заявлять о своей приверженности и брать на себя обязательства. Данные исследования наглядно демонстрируют наличие принципиальных и приверженных общей идее членом, образующих ядро PWYP, которые предпринимают активные попытки установить контакт со своим политическим окружением. Как минимум, они нуждаются в поощрении, а также в признании. Конференции и семинары, такие как десятый юбилейный съезд PWYP, могут оказаться дорогостоящими, однако их существенная (и безмерная) ценность в том, что они повышают готовность членом заявлять о своей приверженности и брать на себя обязательства.

Выполнять технические функции, функции в сфере оказания услуг и материально-технического обеспечения. Согласно результатам исследования, большинство коалиций применяют необходимые процедуры при выполнении своих основных функций. В одном случае некоторые респонденты поставили под вопрос прозрачность возглавляющей коалицию организации, однако, в общем и целом, задачи в области материально-технического обеспечения успешно выполняются.

Выстраивать отношения и привлекать ресурсы и поддержку. Согласно результатам исследования, этому направлению необходимо уделить особое внимание. Большинство опрошенных говорили о недостатке ресурсов, однако примечательно, что, хотя большинство респондентов согласилось с дельфийским

высказыванием «Нам становится все труднее привлечь финансирование для нашей работы», абсолютной поддержки данное высказывание не получило – некоторые респонденты с ним не согласились. Тем не менее, привлечение финансирования является непростой задачей в современном мире, а в отсутствие ресурсов сложно что-либо предпринять. Согласно результатам исследования, положение коалиций стало бы лучше (они бы усилили свой потенциал), если бы важность отношений и легитимности разъяснялась непосредственно с точки зрения возможности мобилизации ресурсов.

Адаптироваться и обновляться. Согласно результатам исследования, может потребоваться уделить особое внимание данному направлению. «Профессия» активиста весьма утомительна по определению, и с возрастом людям становится все труднее находить в себе необходимую личную энергию и мотивацию. Мы уже говорили о том, что многие коалиции зависят от своих Борцов, и некоторые из опрошенных Борцов говорили о желании уйти на заслуженный отдых или изменить режим работы, чтобы уменьшить нагрузку. При таком сценарии важно растить новых Борцов.

Из литературы более широкого профиля, посвященной общественным деятелям, нам известно, что такие люди должны:

- продвигать в жизнь новые идеи и разрабатывать предложения
- определять и переосмысливать проблемы
- работать в самых широких кругах общества с целью построения партнерских отношений, а также выстраивания горизонтальных и вертикальных систем управления
- озвучивать новые идеи разнообразным участникам деятельности
- мобилизовать общественное мнение и участвовать в вынесении на повестку дня вопросов, по которым должно быть принято решение, в том числе в формировании нормативной базы
- заниматься различными видами организационного реструктурирования

Выявление и подготовка нового поколения деятелей, обладающих такими характеристиками, представляется непростой задачей.

Обеспечивать равновесие между сплоченностью и многообразием. В общем и целом, коалиции характеризуются многообразием членов. Наличие дискуссии о формализации или ее отсутствии свидетельствует о том, что вопрос о сплоченности и многообразии особенно беспокоит многие коалиции. Нарращивание потенциала в данном направлении может принять форму более целенаправленного усиления дебатов и активизации дискуссии – углубление осознания проблемы позволит достичь более устойчивого равновесия.

Формирование нового поколения Борцов.

Учитывая долговременный характер проводимых кампаний и особенности тех людей, с которыми мы встречались, мы сделали ряд выводов, в частности, о том, что в будущем возникнет потребность в новом поколении Борцов. Мы пришли к заключению, что может потребоваться целевая стратегия подбора молодежи (в странах, где проводятся кампании), которая станет частью стратегии по наращиванию потенциала.

Это будет непростая задача. С одной стороны, нынешние лидеры качественно выполняет свою работу, и нет никаких очевидных конкретных причин, по которым следует подыскивать новых лидеров. Тем не менее, кампания РWYP должна мыслить **в долгосрочной перспективе** – успехи по распространению ИПДО, процессы с участием всех заинтересованных сторон, Закон Додда-Франка, изменение законодательства ЕС – все эти достижения являются результатом десятилетней работы. В Цепочке для изменений, которая была введена в действие в год десятилетия коалиции, РWYP признает, что достигнутое является лишь одним звеном общей цепочки. На развитие многих других звеньев (справедливые контракты на новых условиях, прозрачное

использование денежных средств в пользу бедных и т.д.) может уйти еще десять лет (или даже больше). В некоторых из опрошенных коалиций состав активистов уже изменился (в случае Нигера многие активисты старого поколения в настоящее время являются членами правительства). Однако даже с учетом данного процесса «обновления», некоторые из опрошенных действующих Борцов подтвердили, что возраст дает себя знать и что они устали от темпов работы. Некоторые из них чувствуют, что скоро им может понадобиться перейти на неполный рабочий день. В то же время, респонденты последовательно говорили о том, что участие любой организации в кампании предопределяется наличием заинтересованности конкретного человека из данной организации – а когда такой человек уходит, поддержка кампании PWYP со стороны организации часто идет на убыль.

Следовательно, если мы признаем, что эффективность коалиции зависит от силы составляющих ее личностей, перед нами встает вопрос: что может сделать международный секретариат, чтобы со временем способствовать смене лидерского состава, поддержать группу преданных цели людей, а также нарастить потенциал перспективных Борцов?

В настоящее время появляется все больше работ, в которых рассматривается вопрос о том, как появляются Борцы, а также о том, как сделать их более сильными и способствовать их формированию. Данные публикации и исследования в основном осуществляются на западе, однако они могут стать основами обучающего курса или масштабной интернет-дискуссии.

Программа действий может предусматривать:

- Проведение интернет-дискуссий (в открытом или же закрытом формате) с участием существующих коалиций, посвященных перспективам развития на ближайшие десять лет, а также лидерскому составу коалиций. Направлено на улучшение понимания соответствующих вопросов и мягкое стимулирование стремления обеспечить преемственность.
- Поиск молодых подающих надежды активистов и привлечение их к участию в дистанционном обучении, направленном на исследование (изучение) условий становления успешных Борцов.
- Поиск ресурсов, способных помочь их развитию – может предполагать проведение совместных мероприятий под руководством опытного координатора, в рамках которых молодые люди могут перенять друг у друга положительный опыт – или же организацию межстрановых поездок.

Главная идея в том, что международному секретариату PWYP следует целенаправленно выращивать новое поколение активистов. Если пустить процесс формирования нового поколения на самотек, это может поставить под угрозу жизнестойкость международной кампании в долгосрочной перспективе.

Создание методик повышения эффективности

Итак, каким образом международный секретариат может увеличить потенциал участия коалиций в Цепочке для изменений? В самом начале исследования было высказано соображение о том, что его результаты станут основой для разработки методики усиления коалиций. При этом немаловажен формат такой методики. В настоящее время существует руководство по управлению коалициями, разработанное РВУР для национальных коалиций: «Рекомендации по созданию коалиций РВУР и управлению ими». Это документ на шести страницах, который содержит практические советы. По данным нашего исследования, этот документ, по сути, использовался коалициями исключительно в ходе первичных переговоров при создании коалиции. Поэтому теперь мы хотели бы предложить нечто новое.

В ходе исследования возникла идея создания интернет-сайта, на котором могут проводиться интернет-дискуссии. Мы вновь прибегли к дельфийскому методу, чтобы узнать мнение широкого круга участников (см. рис. 9 напротив), и пришли к выводу, что даже сайта будет недостаточно. Согласно полученным данным, необходимо разработать программу работы, которая будет предусматривать семинары и организованные онлайн-дискуссии (в открытом либо закрытом режиме), а не статический ресурс, и будет фокусироваться на межкоалиционном обучении и наращивании потенциала.



Рис. 9 Сводная диаграмма по высказыванию-8 по итогам анкетирования и интернет-опроса по методу Дельфи (N=54) «Сайта недостаточно – он может принести пользу только при условии организации регулярных интернет-дискуссий и региональных семинаров по наращиванию потенциала».

Одинаковые сложности возникают как в связи с необходимостью оценки, так и с обменом знаниями: для того, чтобы коалиции могли использовать (в образовательных целях) многочисленные первоклассные ресурсы, посвященные управлению коалициями, проведению кампаний и воздействию на формирование политики, необходимо составить четкое представление о том, какими характеристиками должны обладать коалиции, а также каковы их слабые и сильные стороны.

Следовательно, мы предлагаем инструмент самоконтроля для мониторинга эффективности коалиции, в основе которого лежит идея модели компетенций, предусматривающей несколько различных сфер компетенций, выделенных в результате настоящего исследования, а также изучения литературы по предмету, каждая из которых подразделена на определенные категории с описанием того, как будет проявляться компетенция на разных уровнях. Данная модель будет использоваться коалициями для постановки собственных целей и отслеживания собственных достижений. Она оказывается особенно действенной при использовании на очных встречах. Члены коалиции могут пользоваться общей терминологией, которая применяется в модели, чтобы призывать друг друга к ответу. В случае мероприятий, в которых принимают участие представители нескольких коалиций – к примеру, на уровне региональных и международных встреч, – коалиции могут использовать данную модель, чтобы перенять опыт других коалиций, у которых особенно сильно развита какая-либо из компетенций. Предлагаемый нами инструмент самоконтроля прилагается к настоящему отчету.

6. Рекомендации

Было довольно сложно разработать четкие рекомендации практического характера. Многообразие коалиций, их культурного и социоэкономического контекста, масштаб видения – все они являются сильными сторонами,

но в то же время создают определенные сложности. Поэтому трудно свести рекомендации к простым предложениям. Однако именно это от нас и требовалось.

6.1. Руководство и координация

Большая часть работы зависит от руководства, координации и лидерства внутри коалиции. Эти три функции могут совпадать, но их необходимо выделять как преследующие различные цели. **Международный руководящий комитет мог бы установить минимальные стандарты в отношении первых двух функций.** Руководство – Как минимум, у действующей коалиции PWYP должен быть руководящий комитет, с официальным кругом обязанностей и процедурами подотчетности членам коалиции. Члены руководящего комитета могут проводить регулярные собрания, проверять работу коалиции и делать рекомендации относительно ее стратегии. Координация – Как минимум, у коалиции PWYP должен быть координатор, который будет узнавать общее мнение членов о задачах коалиции и их соответствующую реакцию, а полученные им данные будут использоваться как способ подбора потенциальных участников работы. Функция лидеров является интуитивной и связана с социальным взаимодействием – мы рекомендуем не устанавливать минимальные стандарты «Лидерства», а обеспечить, чтобы заслуги таких людей отмечались как внутри коалиции (на годовом собрании), так и в глазах общественности.

Учитывая задачи PWYP, первостепенное значение имеет прозрачность процедуры. Как минимум, мы бы порекомендовали обеспечить доступ всех членов к протоколам заседаний руководящего комитета и годовой отчетности, включая финансовую отчетность.

6.2. Стратегический и адаптационный потенциал

Необходимо признать, что временные рамки такого рода деятельности существенно отличаются от сроков выполнения многих проектов развития. Обычный проект по внедрению ручных насосов в страдающих от засухи сельских районах развивающихся стран (теоретически) может быть спланирован и реализован в течение двух лет. Лоббирование изменений политики, законодательства и практики в добывающих отраслях промышленности является более длительным процессом, что подтверждает новое Видение 20/20. Как указано в разделе «Выводы», этот временной фактор имеет огромное значение, и коалициям следует вынести его на официальное обсуждение, а не ограничиваться молчаливым пониманием его значения. Люди могут приходить и уходить, но для коалиции PWYP это все «всерьез и надолго».

Мы рекомендуем позволить этому «всерьез и надолго» оказывать влияние на стратегию, подбор членов и освоение ресурсов. Как минимум в том, что касается ресурсов, коалиция должна стремиться найти возможность задуматься о будущем. Порядок привлечения финансирования должен быть тщательно продуманным (соответствующие планы должны фиксироваться на бумаге или, по меньшей мере, четко проговариваться), и коалиция должна недвусмысленно развивать плодотворные отношения с лицами, предоставляющими финансирование. Долгосрочное финансирование зависит от хороших отношений с грантодателями, поэтому они должны видеть, что члены неукоснительно и с энтузиазмом выполняют взятые на себя обязательства. Грантодателей все больше беспокоит вопрос о том, какой результат они получают за свои деньги. Следовательно, долгосрочные отношения с грантодателями должны быть подкреплены данными мониторинга. Мы рекомендуем установить минимальный стандарт, в соответствии с которым руководящая группа и координатор должны использовать данные мониторинга для анализа эффективности и актуальности структуры коалиции и приоритетных направлений проводимых кампаний.

Данный подход, учитывающий долгосрочную перспективу, должен применяться и при подборе членов. Как минимум, мы рекомендуем, чтобы координатор часто осведомлялся у членов о текущем положении их дел и фиксировал сведения общего характера, так чтобы у руководящего комитета имелись данные для обсуждения.

Тем не менее, **главный урок, который мы извлекли из проведенного исследования, заключается в необходимости реального формирования следующего поколения активистов.** Коалиции должны пытаться привлечь к участию в кампаниях молодежь, и это должно стать явным приоритетным направлением деятельности коалиции. Коалиция должна поддерживать проведение непрерывной обучающей программы, направленной на выявление и воспитание новых лидеров и будущих борцов за дело PWYP.

6.3. Управление знаниями и обучение

Наконец, наша последняя **рекомендация касается процесса «взаимного осмысления».** Сама по себе информация не является знанием, знание часто является результатом совместных конструктивных усилий собравшихся в одном месте взрослых людей. Как минимум, мы рекомендуем, чтобы координатор время от времени создавал возможности обмена знаниями между членами и поощрял такой обмен, даже в отсутствие регулярной повестки дня. Информация, полученная на международном и национальном уровнях, должна просачиваться на локальный уровень, а также необходимо обеспечить горизонтальное распространение знаний. Мы рекомендуем, чтобы координатор добивался от членов таких рассказов о собственном опыте, которые выходят за рамки простых отчетов о стратегических успехах и описывают поступательный процесс их достижения, а также внутренние последствия. Небольшая часть таких рассказов должна становиться достоянием общественности посредством публикации в интернете или в рамках докладов и т.д. Мы настоятельно рекомендуем, чтобы координатор собирал у членов сведения о приоритетных направлениях стратегического характера и организовывал проведение анализа полученных данных и последующих мероприятий. Тогда руководящий комитет сможет использовать полученные сведения для принятия решений относительно организации коалиции.

7. Справочная литература

ECDPM. (2008) Capacity Change and Performance: Insights and implications for development cooperation. (Policy Management Brief No. 21). Maastricht: ECDPM.

Keck, M. and Sikkink, K. (1998) Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hearn, S. and Mendizabal, E. (2011) Not everything that connects is a network. London: ODI.

Raynor, J. (2011) What Makes and Effective Coalition? New York: TCC Group.

Stachowiak, S. (2009) Pathways for Change: 6 Theories about How Policy Change Happens. Organizational Research Services.