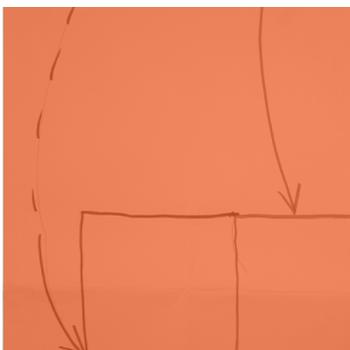
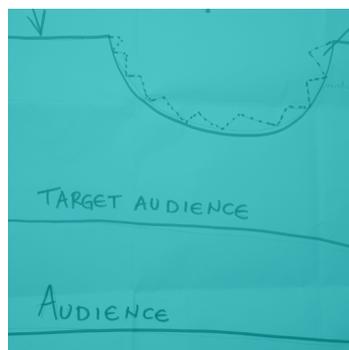


КАК СДЕЛАТЬ ИССЛЕДОВАНИЕ ВОСТРЕБОВАННЫМ: практическое пособие по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций в странах переходного периода



Оуэн Янг
Лиса Куинн

**КАК СДЕЛАТЬ ИССЛЕДОВАНИЕ
ВОСТРЕБОВАННЫМ:**
практическое пособие по продвижению
политико-управленческих идей и рекомендаций
в странах переходного периода

Оуэн Янг, Лиса Куинн

© 2015 International Centre for Policy Advocacy.

Это переиздание осуществлено после передачи авторских прав Центру ICPA. Первый тираж был опубликован Фондами «Открытого общества» в 2012 г.

ISBN: 978-3-9817569-0-6

Издано

International Centre for Policy Advocacy (ICPA) gGmbH
Gottschedstrasse 4
13357 Berlin
Germany

За дополнительной информацией обращайтесь по адресам:

International Centre for Policy Advocacy

www.icpolicyadvocacy.org

publications@icpolicyadvocacy.org

Дизайн | Уна Янг | Design HQ

Макет | Юдит Ковач | Createch Ltd

Обложка | Представленная на обложке диаграмма создана исследователями – представителями аналитических центров в рамках тренинга, состоявшегося при поддержке Германского совета по внешней политике (DGAP) в Дубровнике в апреле 2011 г.

Перевод и публикация этого пособия на русском языке осуществлены при поддержке Think Tank Fund Фондов «Открытого общества» и Фонда Сорос-Казахстан.

Алматы, 2016

«Политики превосходно знают, но представители социальных наук часто забывают о том, что речь и язык создают публичную политику».

Жандоменико Маджоне (1989)

«Недостаточно продемонстрировать, насколько умны вы, показывая, насколько все неопределенно».

Джон Лэнгшо Остин, в Phillips (1993)

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

В работе над этим пособием нас многие поддерживали, и нам хочется поблагодарить всех за проявленное вдохновение, глубокое погружение в суть работы, целеустремленность и терпение.

Прежде всего мы выражаем огромную благодарность нашим бывшим коллегам из Инициативы по реформированию местного самоуправления и государственного управления (LGI) за оказанную поддержку в развитии наших обучающих программ и определение значимости нашего предназначения. Особую благодарность хотелось бы выразить Скотту Абрамсу, Виоле Зентаи, Кристофу Варга, Маше Джорджевич, Юдит Бенке, Еве Бадар и Сильвии Секерес за их неоценимую помощь. Наши пути, несомненно, ещё будут пересекаться.

Мы благодарим наш самый ценный ресурс – команду тренеров по политико-управленческим исследованиям и коммуникации, в особенности Ашота Хуршудяна, Елену Клицунову, Катарину Старонову, Лючиана Циолана, Тамару Чиргич и Владимира Павловича, за их профессионализм, преданность делу и многолетнюю дружбу. Спасибо также команде тренеров из Западной Африки за проявленный ими в 2010 году энтузиазм. Это практическое пособие поистине было «разработано в диалоге», причем не только с коллегами и тренерами, но и с более чем 3000 участниками наших тренингов из более чем 50 стран. Мы очень благодарны им всем, особенно участникам стипендиальных программ, за ту роль, которую они сыграли, помогая нам отточить наши идеи и улучшить учебные материалы.

На протяжении многих лет наши коллеги и партнеры, работающие как в сети Фондов Открытого Общества, так и вне ее, направляли и вдохновляли нас, в особенности: Добрила Говедарица и Лейла Мемич из Фонда Открытого Общества Боснии и Герцеговины; Эрденджаргал Перенли, Герелмаа Амгаабазар и все сотрудники Форума открытого общества Монголии; Габор Петери из ЗАО «Развитие и инновации местного самоуправления»; Лесли Пал из Университета Карлтон, Оттава; Весна Джукич и Милорад Бжелетич из Белградской Открытой Школы.

Ключевую роль в данном пособии играют примеры практической работы по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций и мы благодарны тем, кто поделился с нами своим опытом, за время и открытость, а именно: Дордждари Намхайджанцану из Форума Открытого Общества Монголии; Джеральду Кнаузу из Инициативы Европейской Стабильности; Неде Милевске из Центра региональных исследований и сотрудничества «Studiorum» и Салтанат Джаненовой из Казахстана. Спасибо рецензентам, давшим ценную обратную связь по черновику этого практического пособия: Диане Стоун, Габору Петери, Горану Булдиоски, Катарине Староновой и Тамаре Чиргич. Спасибо также Тому Басс, Ари Корпивара и Юдит Ковач за превращение рабочего наброска в законченный продукт.

И последнее, но не менее важное: мы благодарим наших друзей и наши семьи за то, что многие годы они внимательно и непредвзято слушали наши рассуждения о руководящих принципах продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций! Оуэн хотел бы поблагодарить прекрасный Адриатический остров Корчула за спокойствие и вдохновение, благодаря которым была написана большая и наиболее сложная часть рукописи этого пособия. Лиса глубоко благодарна за силу, которую ей дали йога, кофе, музыка и вино (конечно, все не в одно и то же время!).

Оуэн Янг
(young@policyadvocacy.org)

Лиса Куинн
(lisa@policyadvocacy.org)

ПРЕДИСЛОВИЕ

После многолетней работы по содействию исследователям и практикам, разрабатывающим действенные аналитические тексты, следующим логичным этапом для нас стало стремление поддержать наших партнеров в поиске ответа на вопрос: когда аналитический текст создан, что делать с ним дальше? В контекстах переходного периода политико-управленческим дискуссиям часто недостает взвешенного, проведенного на основе фактических данных анализа, который может предложить выбор нескольких вариантов решения для обсуждаемой сложной социальной проблемы. Кроме того, повлиять на политико-управленческое мышление и/или процесс принятия решений крайне трудно из-за непредсказуемости этого процесса. В практическом пособии, которое мы предлагаем вашему вниманию, не только учтены эти вызовы, но и на примере кейсов рассмотрено, что действительно работает для продвижения политико-управленческих изменений в таких непредсказуемых контекстах. Также в пособии подробно представлен практический инструмент для работы по планированию и реализации кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций (инструмент ПЛАКАП). Помимо этого пособие содержит уроки, которые мы получили благодаря более чем десятилетнему опыту работы с нашими партнерами в сфере политико-управленческих исследований и продвижения полученных по их итогам рекомендаций.

В 2012 году на английском языке было опубликовано наше пособие «Как сделать исследование востребованным: практическое пособие по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций в странах переходного периода». Многое изменилось с момента той публикации. Наша команда тренеров и консультантов по развитию потенциала проведения и продвижения политико-управленческих исследований появилась в 2002 году, с публикацией первого практического пособия по созданию аналитических текстов в сфере публичной политики¹. Становление нашего коллектива проходило в спокойной и благоприятной атмосфере поддержки со стороны Инициативы по реформированию местного самоуправления и государственного управления (LGI) Фондов Открытого Общества (ФОО). Когда в конце 2011 года программа LGI была закрыта, публикация нашего пособия оказалась фактически одним из последних проектов, реализованных в рамках этой программы. В 2012 году с целью сохранения нашей команды и для продолжения работы мы создали Центр ICPA (International Centre for Policy Advocacy), который является независимой некоммерческой неправительственной организацией, зарегистрированной в Берлине. С момента создания ICPA мы расширили круг наших партнеров и продолжаем работать с государственными и неправительственными организациями, чтобы в процесс выработки политико-управленческих решений включалось больше голосов, фактических обоснований и экспертизы, тем самым создавая необходимые условия для того чтобы политико-управленческие процессы были настроены в интересах общества.

Мы рады продолжению нашего сотрудничества со многими программами Фондов Открытого Общества. Фонды Открытого Общества любезно передали ICRA все авторские права на практические пособия, разработанные нами в рамках нашей работы с LGI. В настоящем издании пособия «Как сделать исследование востребованным» отражено соответствующее изменение данных об издателе, как и некоторые другие изменения. Благодаря помощи Программы поддержки аналитических центров «Think Tank Fund» Фондов Открытого общества мы подготовили онлайн-версию нашего практического пособия на английском языке, а к концу 2015 года опубликуем перевод пособия на русском языке (также при поддержке Программы «Think Tank Fund» и Фонда Сорос-Казахстан).

В заключение заметим, что в 2012 году мы уверенно дали книге название «Как сделать исследование востребованным: практическое пособие по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций в странах переходного периода». Но к 2015 году идея «перехода», которая на протяжении долгого времени выступала двигателем реформ, уже, по-видимому, потеряла свою объединяющую и притягательную силу. В настоящее время ставится под сомнение само предположение, что все мы (в широком смысле) движемся в направлении либеральной демократии и рыночных экономических реформ. Конечно, это не означает, что тема нашего пособия – участие в политико-управленческих процессах в труднопредсказуемых контекстах – потеряла актуальность. Но это может означать, что в следующих изданиях эта тема будет рассмотрена с другого ракурса.

Лиса Куинн
Директор

Оуэ Янг,
Программный директор

International Centre for Policy Advocacy
www.icpolicyadvocacy.org

1. http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf

ПРЕДИСЛОВИЕ К ПЕРВОМУ ИЗДАНИЮ

В 1980-х гг. был популярным телевизионный рекламный ролик с лозунгом «Honda – автомобиль, который продает себя сам». Удрученный продавец стоял по залу без дела и сетовал на то, что его работа обесценилась из-за совершенства автомобилей, которые он предполагал продавать. Автомобили пользовались таким спросом, что люди просто приходили и покупали их, не нуждаясь в помощи продавца. Эта шутивная реклама легко могла бы стать пародией на поведение многих из тех, кто занимается политико-управленческими исследованиями и продвижением идей и рекомендаций, разработанных по результатам этих исследований. Как показывает опыт, исследователи и практики в своей работе очень часто следуют подходу «Honda», то есть инвестируют значительное время в проведение исследований и надеются, что затем их идеи и рекомендации будут самостоятельно продавать себя предполагаемым целевым аудиториям. Увы, снова и снова мы убеждаемся, что, в отличие от автомобилей в рекламе Honda, результаты социально-политических исследований не продают себя сами. Более того, если они разрабатываются в отсутствие хорошо продуманной стратегии их дальнейшего продвижения, то, как правило, обречены отправиться на самую дальнюю книжную полку, если не на свалку.

Книга «Как сделать исследование востребованным: практическое пособие по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций в странах переходного периода» является руководством по тому, как настраивать связь между прикладными исследованиями и политико-управленческими изменениями. Авторы пособия делятся опытом, который они накопили благодаря практической работе, проведению тренингов и консультированию в странах переходного периода, которые на протяжении последнего десятилетия проводят политико-управленческие реформы. Авторы помогли тысячам начинающих и уже состоявшихся исследователей и практиков разработать как аналитические тексты, основанные на фактических данных, так и кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций.

Настоящее практическое пособие разрабатывалось довольно продолжительное время. В 2002 году Янг и Куинн опубликовали книгу «Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе», которая к настоящему времени уже несколько раз переиздавалась и переведена на 13 языков. Это первое пособие было написано, чтобы помочь исследователям понять, как преобразовывать полученные ими данные и выводы в убедительные политико-управленческие аргументы. Благодаря второму пособию, которое продолжает первую публикацию, исследователи и практики могут лучше увидеть, как, применяя результаты исследований, способствовать политико-управленческим изменениям.

Настоящее пособие было разработано под эгидой Фондов Открытого Общества – организации, которая уже давно продвигает идеи открытости, ценности критического анализа и процесса принятия решений на основе фактических данных. Многие реализуемые нами программы, в том числе ежегодные стипендии для проведения политико-управленческих исследований, проекты поддержки аналитических центров, Инициатива расширения прав и возможностей рома, стали значительно результативнее благодаря обучающим материалам и тренингам, разработанным Янгом и Куинн. Тысячи участников этих тренингов развили свои профессиональные навыки, обсудили истории успехов и неудач, обогатили свой профессиональный опыт. На базе этих знаний и опыта подготовлено и содержание настоящего пособия по разработке кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций.

Мы надеемся, что аналитические центры, организации гражданского общества и независимые исследователи, которые заботятся о востребованности исследований и экспертизы, почерпнут из этого пособия много интересного и полезного. Кроме того, мы убеждены, что это пособие будет полезно и заказчикам, например, донорским организациям и государственным учреждениям, так как поможет им более осознанно и ответственно подходить к заказу политико-управленческих исследований.

С уважением,
Скотт Абрамс
Инициатива по реформированию местного самоуправления
и государственного управления
Фонды Открытого Общества
Будапешт, ноябрь 2011 г.

ПРОЦЕСС И МЕТОДОЛОГИЯ ПЕРЕВОДА: КРАТКИЙ ОБЗОР

Публикуя на русском языке пособие по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций, мы стремимся поддержать работу тех исследователей, сотрудников неправительственных/некоммерческих организаций, ученых, государственных служащих, которые формируют широкое русскоязычное политико-управленческое сообщество. Этой публикацией мы также хотим пополнить библиотеку доступной на русском языке литературы по вопросам публичной политики и надеемся внести вклад в обсуждения и разработку политико-управленческих терминов и понятий.

Предлагаемый Вашему вниманию перевод состоялся благодаря усилиям многих заинтересованных участников процесса редактирования и рецензирования, который продолжался в течение 10-ти месяцев в 2014 году и завершился доработкой текста и публикацией в 2016 году. Стремясь сделать перевод пособия на русский язык максимально качественным и полезным для различных стейкхолдеров, мы наметили порядок работы над ним с учетом как многочисленных стоящих перед нами переводческих сложностей, так и тех ценных уроков, которые мы усвоили благодаря опыту перевода на 13 языков нашего первого практического пособия по созданию аналитических текстов¹.

Поэтапная процедура редактирования и рецензирования была необходима нам для того чтобы постараться, по мере наших сил и возможностей, преодолеть сложности перевода политико-управленческой терминологии. По десятилетнему опыту работы в русскоязычном пространстве мы знаем, что одна из сложностей заключается в том, что уже накопилось много вариантов перевода на русский язык политико-управленческих терминов и концепций, но еще не сложилась согласованная терминология, разделяемая всеми участниками поля публичной политики. Во-вторых, ситуация еще более усугубляется тем, что в различных странах – России, Украине, государствах Центральной Азии – наметились серьезные расхождения в переводе и употреблении политико-управленческих понятий. В-третьих, в нашем регионе ощущается влияние различных политико-управленческих парадигм, в том числе практики ОЭСР по оценке регулирующего воздействия, программ и инициатив ЕС, а также динамично развивающихся научных политико-управленческих дисциплин.

Это еще более запутывает ситуацию, так как каждая из парадигм предлагает свой набор терминов, которые по-разному воспринимаются и трактуются институтами и представителями различных секторов. Как следствие, значительной проблемой становится выработка объединяющего перевода, способствующего пониманию меняющихся концептуальных рамок. И эта проблема нарастает по мере того, как идет расхождение векторов развития политико-управленческих систем в регионе, где одни страны двигаются строго в направлении ЕС, а другие следуют собственным путём.

1. http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf

Дополнительные сложности возникают из-за получившей достаточно широкое распространение в некоторых контекстах (в том числе российском) практики использования политико-управленческих терминов без их перевода с английского на русский язык, а также из-за неоправданно интенсивного заимствования англицизмов. Мы все-таки считаем подобное «решение» переводческих проблем половинчатым, так как оно работает только для тех членов политико-управленческого сообщества, которые владеют английским языком в степени, достаточной для того чтобы воспринять соответствующие термины и понятия.

Наконец, последний вызов для нас состоял в том, чтобы убедиться, что выбранные нами варианты перевода будут удобны не только в академической работе, но и в повседневной профессиональной практике. Мы стремились проверить приемлемость и функциональность предложенных нами вариантов, и для этого важно было позволить звучать в процессе перевода множеству голосов (а не только голосу одного-единственного переводчика) и привлечь для тестирования текста представителей разных целевых аудиторий нашего пособия.

Учитывая все вышеперечисленные сложности, мы организовали поэтапный процесс коллективной работы по рецензированию и тестированию перевода для того чтобы решить весьма непростую задачу разработки и согласования терминологии, которую воспримет и будет применять в своей работе многочисленное политико-управленческое сообщество. С самого начала мы признавали, что невозможно достичь полного консенсуса относительно выбора терминов и получить одобрение всех стейкхолдеров. В то же время мы были убеждены, что тщательная, хорошо структурированная работа с участием экспертов повысит качество перевода. Даже если наш выбор терминов кажется спорным, наши усилия, как мы надеемся, будут замечены и станут дополнительным толчком к дальнейшим обсуждениям того, как переводить профессиональную терминологию для политико-управленческих сообществ, которые живут и развиваются в русскоязычном пространстве. Таким образом, эта публикация нашего пособия на русском языке является своего рода «моментальным снимком» определенного этапа обсуждений проблем перевода терминов и понятий публичной политики. И мы намерены вносить свой вклад в будущие обсуждения. Так, одним из наших шагов в этом направлении является реализуемый центром ИСПА проект составления на русском языке краткого глоссария политико-управленческих терминов и понятий, который будет готов к распространению в 2016 году.

Процесс перевода, рецензирования, редактирования и подготовки пособия к публикации включал следующие этапы:

- 1.** Первый черновой вариант перевода был сделан центром ICSPA. Его сотрудники, благодаря десятилетнему опыту проведения тренингов по политико-управленческой тематике, не понаслышке знакомы с теми вызовами, с которыми приходится сталкиваться при использовании в обучении на русском языке тех материалов, которые в оригинале разрабатывались на английском языке. Первый черновой вариант перевода стал основой для процесса обсуждения, рецензирования и редактирования.
- 2.** Рабочая встреча по вопросам перевода на русский язык политико-управленческой терминологии, которая состоялась в Казахстане в г. Алматы в апреле 2014г. По итогам работы круглого стола «Политико-управленческая терминология в пособии по продвижению идей и рекомендаций: поиск и апробация перевода на русский язык», активное участие в котором приняли 22 эксперта и исследователя из восьми стран, текст перевода был доработан.
- 3.** С апреля по август 2014 года прошел этап рецензирования доработанного варианта перевода. В команду рецензентов входили четверо признанных ученых и экспертов из стран русскоязычного региона при координации ICSPA.
- 4.** Тестирование выбранного варианта перевода терминов в ходе трех тренинг-семинаров, которые провела на русском языке команда тренеров ICSPA (в мае 2014г. в Софии, Болгария; в сентябре 2014г. и в феврале 2015г. в Алматы, Казахстан) для исследователей и практиков публичной политики из стран региона.
- 5.** Окончательное редактирование перевода пособия. За работу на этом этапе отвечал центр ICSPA.
- 6.** Корректурa и публикация пособия. Ответственным за этот этап работы выступил Фонд Сорос-Казахстан, консультативную помощь оказывал центр ICSPA.

Мы благодарны всем, кто принимал участие в процессе редактирования и рецензирования, за щедрый и высокопрофессиональный вклад в перевод нашего практического пособия по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Также мы очень признательны нашим партнерам из Think Tank Fund Фондов Открытого общества и из Фонда Сорос-Казахстан за их поддержку и вклад в перевод и публикацию пособия. Надеемся, что все, кто прочитает наше пособие на русском языке, сочтут это издание полезным для своей работы, и с нетерпением ждем откликов и комментариев.

Лиса Куинн
директор,
International Centre for Policy Advocacy

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Введение	19
1.1	Зачем написано это пособие?	20
1.2	Как мы разрабатывали это пособие?	21
1.3	Что включено в пособие?	24
1.4	Что не обсуждается в пособии?	25
1.5	Кому адресовано пособие?	26
1.6	Как пользоваться этим пособием?	27
	<i>Примечания и ссылки</i>	32
2.	Продвижение политико– управленческих идей и рекомендаций: особенности и сложности	33
2.1	Продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций: в поисках определения	34
2.2	Продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций: различные подходы	36
2.3	Результаты исследований и политико-управленческий процесс	40
2.3.1	Что такое принятие решений на основе фактических данных?	40
2.3.2	Кто проводит и кто заказывает политико-управленческие исследования?	41
2.3.3	Что еще, кроме исследований, влияет на процесс разработки и принятия решений?	44
2.3.4	Как результаты исследований включаются в политико-управленческие обсуждения?	46
2.3.5	Как результаты исследований включаются в процесс разработки и принятия решений, если вопрос уже является частью повестки дня?	49
2.3.6	Какова цель продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций?	55
2.4	Вызовы для тех, кто продвигает идеи и рекомендации	57
2.4.1	Исследователи и разработчики государственных программ: разница мировоззрений	58
2.4.2	Цинизм заказчиков и ожидание фактических данных для обоснования уже выбранного курса действий	59

2.4.3.	Исследователь в роли участника кампании по продвижению идей и рекомендаций	60
2.4.4.	Вклад в политико-управленческое влияние	61
2.4.5.	Что доминирует: власть или знание?	63
2.4.6.	Дисбаланс между спросом и предложением на рынке политико-управленческих исследований	64
2.5	Основы успешного продвижения результатов политико-управленческого исследования	66
	<i>Примечания и ссылки</i>	68
3.	ПЛАКАП – планирование кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций	69
3.1	Четыре кейса – анализ конкретных ситуаций	71
3.2	Планирование кампаний по продвижению идей и рекомендаций (ПЛАКАП): краткое представление	75
3.3	Стратегический фокус вашей кампании	78
3.3.1	Препятствия на пути перемен: выявление, анализ, составление карты	81
3.3.2	Оценка имеющегося рычага изменений	84
3.3.3	Определение разумно достижимой цели кампании	86
	<i>Примечания и ссылки</i>	92
4.	Планирование кампании по продвижению идей и рекомендаций (ПЛАКАП) – включение в процесс	93
4.1	Включение в процесс	94
4.2	Оценка запроса	95
4.2.1	Виды запроса: рутинное, постепенное или радикальное изменение	98
4.2.2	Формирование спроса на экспертизу: вызовы и возможности стран переходного периода	101
4.3	Составление карты-схемы: игроки, неформальные (сетевые) взаимодействия и центры влияния	103
4.3.1	Лица, принимающие решения, советники и подразделения в органах государственной власти	105
4.3.2	Лица, принимающие решения, НПО, ассоциации, группы интересов	107
4.3.3	Лица, принимающие решения, и СМИ	109
4.3.4	Неформальные сети	111
4.4	Реалии процесса разработки и принятия решений	113
4.5	Выбор и расчет времени	116

4.5.1	Прогнозирование – когда откроется окно возможностей	117
4.6	Образ мышления политико-управленческого сообщества	127
4.7	Карта позиций ключевых стейкхолдеров	131
	<i>Примечания и ссылки</i>	134
5.	Планирование кампании по продвижению идей и рекомендаций (ПЛАКАП) – посланник	135
5.1	Лицо кампании	137
5.1.1	Оцените собственную репутацию	137
5.1.2	Оцените свои коммуникативные и социальные навыки	139
5.2	Стоит ли приглашать кого-то другого на роль посланника?	142
5.2.1	Найдите подходящего политико-управленческого посредника или брокера	143
5.3	Мобилизация поддержки	148
	<i>Примечания и ссылки</i>	152
6.	Планирование кампании по продвижению идей и рекомендаций (ПЛАКАП) – послание и мероприятия	153
6.1	Коммуникационная модель продвижения: формирование сопричастности и стремления действовать через диалог	155
6.2	Составьте детальный портрет вашей целевой аудитории	158
6.3	Составьте послание для вашей целевой аудитории	161
6.3.1	Убедитесь, что послание подходит для сферы политического управления	164
6.3.2	Убедитесь, что в послании предлагаются конкретные и реализуемые решения	166
6.3.3	Убедитесь, что ваш стиль не затрудняет восприятие послания	168
6.3.4	Сделайте ваше послание запоминающимся и удобным для распространения	170
6.4	Выберите инструменты коммуникации и мероприятия	178
6.4.1	Выбирайте действия и мероприятия, которые соответствуют ролям, процессу и задачам	178
6.4.2	Выбирайте инструменты коммуникации, которые помогают провести мероприятия кампании продвижения	184
6.5	Оцените стратегические риски вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций	191
6.6	Подготовьтесь к вызовам и ответам	194
6.6.1	Подтверждайте достоверность исследования	194
6.6.2	Учитывайте эмоциональные отклики	196
6.6.3	Будьте готовы управлять откликами целевой аудитории	197
	<i>Примечания и ссылки</i>	199

7.	Как работать с ПЛАКАП – инструментом планирования кампании по продвижению идей и рекомендаций	201
7.1	Инструмент ПЛАКАП	201
7.2	Рекомендации по использованию инструмента ПЛАКАП	216
7.2.1	Подготовка к работе с ПЛАКАП	216
7.2.2	Работа с инструментом ПЛАКАП	217
7.2.3	Что происходит, когда работа с инструментом ПЛАКАП завершена?	223
	<i>Ссылки и примечания</i>	225
	Библиография	226

1

ВВЕДЕНИЕ

Это практическое пособие по продвижению идей и рекомендаций является результатом осмысления десятилетнего опыта обучения и консультирования тех представителей государственных и неправительственных организаций, которые занимаются исследованиями и экспертным обеспечением процесса выработки и реализации политико-управленческих решений на международном и национальном уровнях. С момента публикации в 2002 году нашего пособия *«Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики»*¹ мы продолжаем наблюдать, как увеличивается востребованность программ по развитию навыков проведения политико-управленческого анализа и использования его результатов для оказания влияния на процессы принятия решений. В странах переходного периода² спрос на подобные программы устойчиво растет со стороны аналитических центров, неправительственных организаций, органов государственной власти, международных организаций и доноров. Но развитие компетенций в сфере политико-управленческого анализа требует значительных вложений – времени, ресурсов, усилий – и в большинстве стран переходного периода находится на начальном этапе. Кроме того, в центре обсуждений оказался главным образом процесс проведения исследований и анализа, в то время как коммуникации идей и решений, получаемых по результатам исследований, уделяется несоразмерно малое внимание. Как следствие, многие интересные разработки остаются предметом обсуждения лишь узкого круга представителей экспертного и академического сообществ и происходит это именно в тех странах, где разумные политико-управленческие идеи и решения особенно необходимы. В итоге в нашем регионе рациональные, основывающиеся на анализе фактических данных размышления еще не стали отличительным признаком политико-управленческих дискуссий.

В своей консультационной и обучающей работе мы обращаем особое внимание именно на важность коммуникации идей и рекомендаций, и данная книга является еще одним шагом в этом направлении. Наше первое пособие было написано как практическое руководство по тому, как писать тексты по результатам проведенного политико-управленческого исследования. Наше второе пособие, которое находится сейчас в ваших руках, тесно связано с первой публикацией: оно посвящено практическому использованию результатов исследования, то есть тому, как включать ключевые идеи и выводы исследования в политико-управленческий процесс так, чтобы они были востребованы и влияли на принятие решений. Другими словами, в центре внимания в этом пособии находится успешное продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций, основанное на прикладных исследованиях и экспертизе.

1.1 ЗАЧЕМ НАПИСАНО ЭТО ПОСОБИЕ?

С самого начала посткоммунистической трансформации задача развивать экспертное обеспечение и открытость процесса подготовки и принятия решений является приоритетной для тех, кто выступает за демократизацию процедур и практик в сфере управления. Но двадцатилетний опыт попыток преобразований четко показывает, что в регионе по-прежнему наблюдается недостаток как прикладных исследований и аналитических разработок, так и признания их важности для процесса выработки политико-управленческих решений³. Сравнительно низкий объем качественных прикладных политико-управленческих исследований сочетается с высокой эмоциональностью и чрезвычайной политизированностью обсуждений. Помимо этого, продолжается борьба вокруг реформирования системы государственного управления в направлении большей открытости политико-управленческого процесса и закрепления в нем более широкого круга участников. Поэтому трудно согласиться с утверждениями, что демократический транзит в нашем регионе завершен или потерял актуальность. И мы по-прежнему убеждены, что баланс между нормативными, обращенными к ценностям и убеждениям аргументами и аргументами, которые обоснованы результатами исследований и аналитических разработок, – это краеугольный камень для развития здоровой конкуренции идей в демократическом процессе выработки и принятия политико-управленческих решений⁴.

Конечно, страны переходного периода значительно различаются между собой как скоростью и траекториями политического развития, так и причинами недостаточной востребованности исследований. Но при этом можно обозначить и нечто общее для этих стран, а именно: в них только складывается культура управления, в которой признается необходимость направлять значительные силы и энергию на подготовку стратегических решений для общественно значимых проблем. В настоящее время большая часть реальных управленческих усилий направлена, прежде всего, на детальное администрирование государственных программ, а масштабные политико-управленческие задачи при этом часто остаются в стороне. В результате спрос на политико-управленческие исследования незначителен, а экспертиза остается невостребованной⁵.

Но, обсуждая слабость институтов в регионе, важно не упускать из виду и то, что неправительственным организациям и тем, кто призван быть поставщиком исследовательского продукта, часто не хватает развитых политико-управленческих компетенций. Поэтому многие указывают на острую необходимость усилить работу по коммуникации и продвижению результатов исследований, чтобы

сделать эти результаты более доступными, убедительными, технологичными и пригодными для использования как лицам, принимающим решения, так и различным группам стейкхолдеров⁶. Добавим к этому необходимость – как для представителей органов власти, так и для неправительственного сектора – лучше понимать особенности и сложности процесса продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций. В том числе важно отходить от трех весьма распространенных в нашем регионе подходов:

- **«Традиционный академический» подход**, при котором применяются привычные для большинства научных работников методы распространения: публикация текста в журнале, выступление на конференции и/или личная встреча с представителями соответствующего министерства или ведомства. Такое кратковременное одностороннее общение редко бывает результативным.
- **Узко сфокусированный на уникальную ситуацию подход**, при котором минимальное распространение результатов исследования сопровождается спонтанным реагированием на любые комментарии относительно этих результатов. Такие реактивные – а не проактивные – действия в отсутствие четкой стратегии и понимания того, кто является целевой аудиторией и чего можно добиться в ходе кампании продвижения, заканчиваются довольно быстро и безрезультатно.
- **Проектно-управленческий подход**, при котором решения, разработанные в процессе политико-управленческого исследования, быстро и без дополнительной обработки объявляются целями кампании продвижения идей и рекомендаций, и планирование кампании начинается под них, без подробного обсуждения, насколько эти цели разумно достижимы. Чаще всего лица, принимающие решения, ставят под сомнение практическую ценность подобных кампаний, считая их чересчур оторванными от политико-управленческих реалий. Для приверженцев подобного проектно-управленческого подхода кампания продвижения идей и рекомендаций часто заканчивается разочарованием или формированием чрезвычайно циничного отношения к политико-управленческому процессу.

Цель же нашего пособия – ухватить особенности и сложности процесса продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций и предложить более практичный и взвешенный подход к планированию кампаний продвижения. Практичность нашего подхода заключается в том, что в «фокусе планирования» находятся реалии того политико-управленческого контекста, в котором будет осуществляться кампания.

1.2 КАК МЫ РАЗРАБАТЫВАЛИ ЭТО ПОСОБИЕ?

Отмечая нарастающую волну интереса к развитию навыков продвижения идей и рекомендаций⁷, мы решили написать пособие, которое можно использовать как основу для систематизации накопленных в этой области знаний. В пособии обсуждается опыт планирования и реализации кампаний продвижения в странах, пытающихся осуществить переход от социализма к либеральной демократии: вызовы, с которыми приходится сталкиваться, и подходы, которые оказались успешными при продвижении экспертизы и исследований в политико-управленческую практику. В пособии также предлагается удобный инструмент планирования, с помощью которого практикам будет легче применить эти знания в своей работе по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Сформулируем три основных тезиса, которые легли в основу пособия:

- Выбор успешной стратегии продвижения определяется контекстом, поэтому так мало универсальных, подходящих всем рецептов и правил.
- Успешное продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций – это всегда результат «двустороннего движения» в процессе переговоров и обсуждений, для которого требуются время, настойчивость и ответственная вовлеченность.
- Политико-управленческое влияние включает в себя обширный набор действий по развитию компетенций, расширению границ политико-управленческих обсуждений и мышления, а также прямые политико-управленческие воздействия⁸.

Мы сформулировали эти тезисы и разработали содержание пособия, опираясь на:

- Выводы, сделанные по материалам двух масштабных проектов⁹, в которых изучались успешные подходы, способствующие включению исследований в политико-управленческий процесс в развивающихся странах и странах переходного периода. Первый из этих проектов – проект «Наведение мостов между исследованиями и политикой» – был реализован Сетью глобального развития (Global Development Network)¹⁰ на основании предварительных разработок канадского Института международного развития и программы «Политическое управление и развитие»¹¹. Второй проект – «Влияние исследований на публичную политику» – был реализован Международным центром исследований развития (International Development Research Center)¹². В работе над пособием мы использовали материалы 78 кейсов, разработанных в рамках этих двух проектов.
- Литературу по вопросам практического применения знаний¹³ и налаживания взаимодействия между политическим управлением и исследованиями¹⁴.
- Четыре подробно разработанных специально для этого пособия кейса – примеры того, как исследования и экспертиза оказали влияние на принятие правительственных решений в странах переходного периода¹⁵.
- Наш собственный десятилетний опыт разработки и реализации программ развития политико-управленческих компетенций в различных регионах переходного периода, который мы дополнили проведенным социолингвистическим анализом коммуникации и взаимодействий при продвижении идей и рекомендаций¹⁶.

Мы постарались учесть недостатки тех пособий, которые предлагают большой объем информации, рекомендаций и даже инструментов, но оставляют читателей в недоумении, как применить все прочитанное к реалиям, в которых приходится работать. Поэтому содержание пособия, которое вы держите в руках, выстроено по следующему алгоритму:

- Представить понятие или рекомендацию.
- Объяснить их доступным языком и в удобном для пользователя формате.
- Проиллюстрировать примерами из реальной жизни и дать возможные выводы.
- Предложить список вопросов, ответы на которые помогут читателю воспользоваться концепцией или рекомендацией при планировании собственной кампании продвижения идей и рекомендаций.

Четыре подробно разобранных нами кейса не являются полностью исчерпывающими, но они дают примеры кампаний продвижения, реализованных в странах переходного периода очень разными акторами и в очень разных политико-управленческих контекстах, а именно – международным аналитическим центром в Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244)¹⁷; аналитическим центром в Македонии; исследователем и государственным служащим в Казахстане; национальным представительством международной неправительственной организации в Монголии. Мы хотим предоставить читателям возможность через эти кейсы ощутить атмосферу реального политико-управленческого процесса и примерить на себя особенности и сложности, с которыми приходится иметь дело каждому, кто хочет добиться влияния в пространстве выработки и принятия политико-управленческих решений.

Мы не рассматриваем данное пособие как подробную инструкцию по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Но надеемся, что нам удалось обозначить и достаточно подробно обсудить темы и проблемы, с которыми периодически сталкиваются те, кто стремится профессионально совершенствоваться в проведении политико-управленческих исследований и продвижении соответствующих разработок.

При работе над данным пособием мы руководствовались следующими положениями:

- **Исследования и экспертиза помогают оптимизировать процесс принятия решений.** Возможно, так не всегда происходит в регионе, в котором множество решений принимается в отсутствие какого-либо оценивания фактических данных или программ, но мы все-таки предполагаем, что даже минимальная экспертиза – это лучше, чем никакой.
- **В пособии речь идет о прикладных политико-управленческих исследованиях,** а не об «отвлеченных» академических изысканиях. Мы пишем об исследованиях, которые заказываются и проводятся для того чтобы влиять на процесс принятия политико-управленческих решений. Исследования, которые проводятся в академическом мире во имя науки и не имеют своей главной целью влияние на решения, находятся вне сферы наших обсуждений в этом пособии.
- **Чем больше либеральной демократии – тем лучше.** Мы исходим из того, что для оптимального решения комплексных общественно значимых проблем требуются фактические данные, участие и вовлеченность, и полноценное политическое представительство.
- **Важен действенный настрой.** Мы часто работаем с людьми, которые во всем стремятся найти и находят причины для бездействия. Признавая, что определенные политические режимы существенно ограничивают возможности активного участия и взаимодействия, мы по-прежнему убеждены, что всегда можно и нужно фокусироваться на возможностях. Другими словами, всегда можно найти человека, сообщество или организацию, заинтересованных в осуществлении позитивных изменений, и начинать с них (конечно, не ставя их под угрозу и действуя в пределах разумного).

1.3 ЧТО ВКЛЮЧЕНО В ПОСОБИЕ?

Практический инструмент для рамочного планирования кампаний продвижения – ПЛАКАП – находится в центре нашего внимания. Этот инструмент предназначен для помощи тем профессионалам, которые непосредственно занимаются планированием кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. ПЛАКАП вырос из осмысления опыта работы двух организаций – Международного центра исследований развития и Сети глобального развития¹⁸ – и базируется на уверенности, что ключом к успешному продвижению является контекст. ПЛАКАП даст вам возможность глубже понять людей и процесс, на которые направлена ваша кампания, и одновременно разработать стратегию, оптимальную для того чтобы взаимодействовать с целевыми аудиториями и процессом и таким образом добиваться влияния. В основе ПЛАКАП лежит идея о необходимости целенаправленной стратегии продвижения идей и рекомендаций, соответствующей специфике процесса принятия решений. При этом составление карт-схем и проведение планирования для конкретного политико-управленческого контекста являются основными элементами инструмента ПЛАКАП. Важно отметить, что планирование с помощью ПЛАКАП предполагает повторяемость работы с каждым из элементов этого инструмента, и именно такая поступательная повторяемость помогает углублять и конкретизировать основные выводы и решения относительно вашей стратегии продвижения.

Кратко представим содержание глав данного пособия:

- **Глава 2. Продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций: особенности и сложности.** В начале пособия дается определение продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций, объясняется значение исследований и экспертизы для политико-управленческого процесса, обсуждаются основные вызовы, с которыми приходится сталкиваться в ходе кампаний продвижения. Завершает главу вывод о центральной роли, которую в успешном продвижении играет двусторонний процесс диалога и переубеждения.
- **Глава 3. Обзор рамочного планирования кампаний продвижения.** В третьей главе дан обзор инструмента ПЛАКАП и стратегического фокуса – центрального этапа планирования вашей кампании продвижения. Именно на этом этапе вы оцениваете существующие препятствия относительно рычага изменений, который есть в вашем распоряжении, и определяете, какая цель кампании является достижимой в том политико-управленческом контексте, на который направлены ваши усилия. В этой главе также кратко представлены четыре кейса кампаний продвижения политико-управленческих рекомендаций, которые мы будем использовать при обсуждении основных тем данного пособия.
- **Глава 4. Включение в процесс.** В четвертой главе подробно представлен самый важный в ПЛАКАП элемент составления карт-схем процесса. Разработав все шесть составляющих этого элемента, вы получите подробную «картину» игрового поля и игроков политико-управленческого процесса и составите представление о том, как включаться в этот процесс с кампанией продвижения ваших идей и рекомендаций.
- **Глава 5. Ваш посланник.** В пятой главе подробно объясняется, какие решения необходимы, чтобы выбрать ведущего или лицо (лица) кампании и понять, какая сторонняя поддержка вам требуется. Без капитала поддержки и без кредита доверия к посланнику продвижение рекомендаций обычно заходит в тупик при столкновении с первыми же препятствиями.

- **Глава 6. Ваши послания и мероприятия.** В шестой главе подробно описано множество взаимосвязанных элементов, которые необходимо учитывать при разработке посланий, мероприятий и инструментов коммуникации кампании продвижения. На этом этапе планирования в фокусе внимания находится взаимодействие с выбранными аудиториями и их движение к политико-управленческим действиям. Кроме того, представлена коммуникационная модель продвижения, объясняющая, как направлять целевые аудитории от понимания к действию через сопричастность.
- **Глава 7. Работа с инструментом ПЛАКАП.** В заключительной главе инструмент ПЛАКАП представлен в формате сводной, готовой для ксерокопирования таблицы. Кроме того, в этой главе вы найдете краткую инструкцию по использованию этой таблицы, а также несколько рекомендаций относительно того, как организовать командную работу по планированию с использованием инструмента ПЛАКАП.

1.4 ЧТО НЕ ОБСУЖДАЕТСЯ В ПОСОБИИ?

С помощью этого пособия вы сможете углубить понимание того, как разрабатывать стратегию продвижения политико-управленческих рекомендаций и необходимые для ее реализации мероприятия и инструменты, чтобы достичь выбранной цели. Наше пособие сосредоточено на стратегическом уровне планирования кампании продвижения. Как правило, этому уровню планирования не уделяют достаточно времени или внимания, и такое поверхностное отношение является причиной неудач многих кампаний продвижения.

За рамками пособия остались многие темы, которые не относятся непосредственно к этапу стратегического планирования. Во-первых, в пособии не обсуждаются навыки или знания, необходимые на этапе разработки политико-управленческих идей и рекомендаций, то есть навыки составления программы исследования, сбора фактических данных, проведения политико-управленческого анализа и написания текстов по результатам такого анализа с изложением предлагаемых политико-управленческих решений. Конечно, на этапе стратегического планирования вы выбираете, какие именно инструменты коммуникации вам понадобятся, но в этом пособии мы не обсуждаем специфику таких форматов политико-управленческих текстов, как «исследование политики» или «аналитическая записка».

Во-вторых, ограниченное внимание в пособии уделено этапу собственно реализации стратегии, то есть планированию того, кто, что и когда должен делать, с каким бюджетом, и как оценивать полученные результаты. Мы уверены, что наши читатели уже хорошо знакомы с подобными проектными подходами, а получить навыки управления проектами можно с помощью других пособий.

1.5 КОМУ АДРЕСОВАНО ПОСОБИЕ?

Прежде всего, пособие адресовано тем, кто выступает за продвижение предложений и рекомендаций, основанных на анализе фактических данных и разработанных в ходе проведения политико-управленческих исследований. Наиболее очевидный адресат пособия – те, кто занимается прикладными политико-управленческими исследованиями и продвижением их результатов, работая в аналитических центрах/исследовательских институтах, неправительственных организациях, ассоциациях или объединениях стейкхолдеров, фондах, университетских центрах; а также члены политико-управленческих команд и советники органов государственной власти. Менее очевидные, но не менее важные адресаты – это потребители и пользователи, то есть те, кто заказывает прикладные политико-управленческие исследования (например, органы государственной власти или международные организации) или пользуется их результатами для укрепления своих позиций в поле публичной политики (например, неправительственные организации). Так, в последнее время мы работаем со многими неправительственными организациями, которые ранее были в основном вовлечены в продвижение нормативных, обращенных к ценностям рекомендаций, но постепенно перестраивают свою стратегию, стремясь усилить позиции за счет использования политико-управленческих подходов, основанных на анализе фактических данных. Кроме того, данное пособие может быть полезно и тем, кто хочет научиться проводить прикладные политико-управленческие исследования или пользоваться их результатами.

Таким образом, практическое пособие адресовано как производителям, так и потребителям аналитического продукта, причем представителям и государственного, и негосударственного секторов. Публикацией пособия мы хотим внести свой вклад в дальнейшее развитие интеллектуальных пользователей и поставщиков исследований и тем самым способствовать становлению в условиях переходного периода культуры принятия решений на основе фактических данных¹⁹.

Каковы географические границы нашей аудитории? Мы обращаемся прежде всего к тем, кто проводит, заказывает, использует политико-управленческие исследования для работы в странах переходного периода Центральной и Юго-Восточной Европы, Содружества Независимых Государств (или бывшего Советского союза) и в Монголии. В то же время мы надеемся, что данное пособие будет полезным и в развивающихся странах, ведь, как показывает наш опыт работы в Западной Африке, сложности, с которыми приходится сталкиваться там, во многих случаях схожи с трудностями, которые приходится преодолевать и на евразийском континенте.

В нашей работе мы стремимся предлагать знания в формате, который будет удобен широкому кругу акторов публичной политики, с разным уровнем профессионализма и подготовленности, от умудренных опытом практиков до новичков. Нам бы хотелось, чтобы этим пособием можно было пользоваться и ухватывать суть обсуждаемых в нем понятий и подходов даже без глубокого предварительного знания публичной политики или политических наук. Именно поэтому мы свели к минимуму использование профессионального жаргона и постарались, где это было возможно, выступать в роли популяризаторов науки, представляя ключевые понятия и подходы, связанные с политическим управлением и продвижением рекомендаций, в современной и доступной для широкой аудитории форме. Наш авторский девиз – «делай все как можно более легким для понимания, но не упрощай»²⁰. Поэтому не стоит воспринимать это пособие как текст, адресованный только начинающим. Мы писали его и для начинающих, и для продвинутых профессионалов, при этом стараясь сделать его более удобным для всех пользователей!

1.6 КАК ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ЭТИМ ПОСОБИЕМ?

Данному пособию можно найти разное применение, вот лишь несколько примеров его использования:

- **Практическое руководство для планирования вашей работы.** На страницах пособия вы найдете инструмент ПЛАКАП, который поможет вам планировать кампании и управлять процессом продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций. Инструмент ПЛАКАП компактно представлен в главе 7 в формате таблицы, копию которой вы можете использовать в своей практической работе.
- **Самоучитель.** Вы можете пользоваться пособием как сборником материалов, которые помогут вам самостоятельно изучить ключевые понятия и обдумать основные вызовы, связанные с продвижением идей и рекомендаций, разработанных на основе политико-управленческих исследований.
- **Рабочие материалы для тренингов и учебных курсов.** Мы выстроили содержание данного и предыдущего пособий таким образом, чтобы ими было удобно пользоваться при разработке и проведении учебных модулей различного формата. Сами авторы активно используют данное пособие в качестве рабочих материалов при проведении тренинга «Разработка стратегий коммуникации и продвижения рекомендаций в пространстве публичной политики»²¹.
- **Полезное и важное дополнение к нашему первому практическому пособию по разработке аналитических текстов.** Содержание двух пособий тесно взаимосвязано и дополняет друг друга. Наше первое пособие написано как практическое руководство по представлению результатов исследований в формате аналитического текста, данное пособие – как руководство по продвижению и использованию результатов исследований в политико-управленческом процессе.

Чтобы вам было удобнее пользоваться пособием и легче ориентироваться в представленных в нем материалах, мы воспользовались несколькими приемами визуализации информации и организовали пространство текста следующим образом:

- **на поля страниц** вынесены ключевые аргументы и идеи данного пособия,
- серым цветом выделены **списки контрольных вопросов** для планирования кампании продвижения, с помощью которых вы можете оперативно применить представленные в пособии идеи к вашей практической работе. Инструмент ПЛАКАП, подробно описанный в главе 7, можно использовать как сводную таблицу, в которой в краткой форме повторяется большинство вопросов из контрольных списков.
- **описание и разбор кейсов** также выделены четырьмя разными цветами, чтобы их легче было найти среди основного текста.

Надеемся, что это пособие станет для вас удобным инструментом планирования кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Мы верим, что пособие окажется полезным ресурсом и для тех, кто стремится способствовать повышению востребованности и влияния качественной экспертизы в политико-управленческом процессе.

РАМОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАМПАНИЙ ПРОДВИЖЕНИЯ – КРАТКИЙ ОБЗОР

Основные правила успешного продвижения политико – управленческих идей и рекомендаций (Глава 2)

Теоретики и практики неустанно отмечают, что успешное продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций строится на следующих пяти принципах:

- это «двустороннее движение», процесс диалога и переговоров с целью сформировать у ключевых целевых аудиторий отношение к выводам и рекомендациям исследования как к собственным;
- это запутанный процесс, который обычно занимает много времени и требует настойчивости и ответственной вовлеченности;
- включает в себя как «смягчение сопротивления» аудитории экспертов и специалистов, так и «заключение сделок» с более политизированными аудиториями и построение коалиций, в большей степени основанных на интересах;
- наиболее вероятный результат – не столько прямое воздействие, сколько политико-управленческое влияние;
- контекст является определяющим, так как политико-управленческие процессы всегда имеют свою специфику, изменчивы и трудно предсказуемы.

Рамочное планирование адвокации – кампаний ПЛАКАП (Глава 3)

ПЛАКАП – это практический инструмент для составления карт-схем и планирования успешной кампании по продвижению идей и рекомендаций. Инструмент ПЛАКАП работает с несколькими измерениями: тремя окружностями и стратегическим ядром, зоной пересечения этих окружностей. Зона пересечения окружностей – это стратегия реалистичного политико-управленческого изменения, тот результат процесса планирования, к которому надо стремиться.

Планирование и составление карт – схем



Стратегический фокус вашей кампании:

1. Препятствия на пути к изменению
- + 2. Рычаг, который вы можете применить
- = 3. Достижимая цель кампании

Процесс планирования и составление подробных карт–схем

(Главы 4, 5, 6)

Три пересекающиеся окружности ПЛАКАП являются основой и задают направление для проведения детального планирования и составления подробных карт–схем. Каждая из этих окружностей содержит комбинацию вопросов, которые являются ключевыми для разработки кампании продвижения:

- **Включение в процесс** — какой подход оптимален для того чтобы включить ваши идеи в политико-управленческие обсуждения? И кто является вашей целевой аудиторией (целевыми аудиториями)?

- **Посланник** — кто должен вести кампанию продвижения или быть ее лицом? И какая поддержка необходима вам от других?

- **Послание и мероприятия** — что вы можете сообщить ключевым целевым аудиториям такого, что привлечет и убедит их? И какие инструменты и мероприятия лучше всего подходят для коммуникации этим аудиториям вашего послания?

Стратегический фокус вашей кампании продвижения (Глава 3)

Отвечая на вопросы для каждой из трех окружностей ПЛАКАП, вы разработаете подробный план, который поможет вам найти соотношение между тем, чего вы хотите достичь, и тем, что возможно в реалиях политико-управленческого процесса. Благодаря такому последовательному и сбалансированному подходу вы сможете выявить зону пересечения всех трех окружностей, а значит, наметить стратегический фокус вашей кампании и определить лучшую возможность для того чтобы добиться политико-управленческого влияния. В этом процессе планирования вы снова и снова ищите ответы на следующие три вопроса:

- **Какие на данный момент существуют препятствия на пути изменений** — что сейчас блокирует развитие политико-управленческого процесса в желательном для вас направлении?

- **Рычаг изменений** — что вы можете привнести и использовать в политико-управленческом процессе, чтобы сдвинуть его в желательном для вас направлении?

- **Выполнимая, реализуемая политико-управленческая цель** — принимая во внимание соотношение между существующими препятствиями и имеющимся в вашем распоряжении рычагом изменений, как далеко, по вашему мнению, вы сможете продвинуть процесс?

Включение в процесс (Глава 4)

Расположенная на вершине ПЛАКАП самая важная окружность называется «включение в процесс». Работая с этой окружностью, разработчик кампании продвижения составляет карты-схемы и анализирует процесс принятия политико-управленческих решений, участников и систему взглядов, на которые направлена его кампания. Он планирует, как включить результаты и идеи исследования в тот процесс принятия решений, на который он стремится повлиять, и таким образом определяет место действия и правильное направление кампании по продвижению идей и рекомендаций. Эта окружность ПЛАКАП состоит из следующих 6 элементов:

- **Запрос** — какой уровень интереса к изученной вами проблеме сложился в том политико-управленческом процессе, на который вы стремитесь повлиять?

- **Актеры, неформальные (сетевые) взаимодействия, центры влияния** — на кого из ключевых лиц, принимающих решения, и лидеров мнения вам необходимо повлиять?

- **Практика принятия решений** — как в действительности происходит процесс принятия решений?

- **Временные рамки и возможности** — какое время/возможности наиболее благоприятны для начала или продолжения вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций?

- **Текущие взгляды и подходы** — как стейкхолдеры трактуют суть политико-управленческой проблемы? И какие возможные пути ее решения они видят?

- **Текущие позиции** — каково текущее отношение ключевых акторов к предложению изменить что-либо в реализуемом политико-управленческом курсе/программе?

Посланник (Глава 5)

В продвижении рекомендаций посланник часто столь же значим, как само послание. Легитимность, которая возникает благодаря поддержке со стороны других, а также надежная репутация человека или организации, возглавляющих кампанию, — это те ключи, которые открывают двери в ходе процесса продвижения идей и рекомендаций. Планирование этой окружности ПЛАКАП подразумевает, что для выбора правильного посланника (посланников) и сторонников вы проводите объективную оценку репутации и компетенций:

- **Репутация** — достаточно ли у вас ресурсов, доверия, репутации, заметности, поддержки, чтобы к вам серьезно отнеслись ключевые игроки?

- **Умения и навыки** — обладаете ли вы набором коммуникационных и социальных навыков, необходимых для того чтобы успешно исполнить все те разнообразные роли, которые отводятся посланнику?

- **Лицо кампании** — кто должен быть лицом кампании? Вы или кто-то другой? Можете ли вы найти подходящего политико-управленческого посредника, который сыграет предназначенную специально для него роль?

- **Дополнительная поддержка** —какая еще помощь и поддержка требуется для того чтобы вашу кампанию восприняли всерьез?

Послание и мероприятия (Глава 6)

Эта окружность ПЛАКАП помогает сосредоточиться на планировании того, что вы хотите сказать и как именно. Другими словами, она предназначена для разработки вашего «послания», а также комбинации мероприятий и коммуникационных инструментов для продвижения идей и рекомендаций. Следующие пять вопросов помогут вам разработать послание, выбрать мероприятия и спланировать управление всем процессом коммуникации в ходе кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций:

- **Подробный портрет целевой аудитории** — как и чем определяются взгляды и позиции ваших целевых аудиторий? Насколько легко их будет сдвинуть с этих позиций?

- **Разработка послания** — какое послание привлечет и убедит ваши целевые аудитории? Как вы можете сделать свои послания захватывающими, запоминающимися, удобными для распространения?

- **Мероприятия и коммуникационные инструменты** — как вы будете доносить послания до целевых аудиторий (через публикации, видео, социальные медиа)? Какие мероприятия и встречи вам необходимо провести для того чтобы заинтересовать и убедить ваши целевые аудитории?

- **Стратегические риски** — могут ли продвигаемые вами рекомендации и идеи вызвать недовольство сильных или влиятельных игроков? Есть ли риск того, что озвучиваемые вами взгляды могут нанести долгосрочный вред вашей карьере или даже поставить под угрозу вашу безопасность?
- **Отклики и вызовы** — какие отклики и негативные ответные реакции на свое послание вы ожидаете от целевых аудиторий? Как вы будете защищаться или отвечать на эти вызовы?

Инструмент ПЛАКАП – командное планирование кампании продвижения (Глава 7)

Стремясь сделать инструмент ПЛАКАП максимально удобным для практического использования, в главу 7 мы включили сводную таблицу вопросов для всех четырех элементов ПЛАКАП. Для самостоятельной или командной работы вы можете сделать копии этой таблицы и заполнять ее по мере появления ответов на вопросы. Например, так выглядит часть сводной таблицы для планирования первого элемента окружности «Включение в процесс»:

КЛЮЧЕВЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ	ПРИМЕРЫ И ПОЯСНЕНИЯ
<p>1. ОЦЕНИТЕ УРОВЕНЬ ЗАПРОСА/ИНТЕРЕСА</p> <ul style="list-style-type: none"> • Включена ли проблема, которую вы стремитесь решить, в повестку дня правительства? Если нет, то есть ли группа людей, которая говорит об этой проблеме? Есть ли кто-то еще, кроме вас, кто пытается ее решить? • Сложился ли уже интерес к той проблеме, над решением которой вы работаете? Или вам придется сформировать этот интерес? 	<p>Влиять на выработку программы/ курса действий, как правило, легче, если уже есть определенный спрос на продвигаемые вами идеи и предложения. Наиболее благоприятная ситуация складывается, когда правительство уже намерено действовать и решать ту политико-управленческую проблему, которая находится в центре вашего внимания. Если таких намерений у правительства еще нет, то проверьте, не обсуждают ли «вашу» проблему другие исследователи, эксперты, НКО, чиновники или стейкхолдеры. Лучше включаться в уже идущие обсуждения, чем запускать дискуссию с нуля.</p>

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

Примечания

- 1 До 2011 года включительно наши тренинги поддерживались и проводились в рамках Инициативы по реформированию местного самоуправления и государственного управления (LGI) Фондов Открытого Общества (ФОО). С 2012 г. разработку и проведение тренингов мы осуществляем как Центр ICSPA (The International Centre for Policy Advocacy). Информация о Центре доступна на его сайте
- 2 Под странами переходного периода в этом пособии понимаются страны Центральной и Юго-Восточной Европы, Содружества Независимых Государств (или бывшего Советского Союза) и Монголия. Словосочетание «регион» или «страны переходного периода» используется в пособии как сокращенное наименование.
- 3 Под странами переходного периода в этом пособии понимаются страны Центральной и Юго-Восточной Европы, Содружества Независимых Государств (или бывшего Советского Союза) и Монголия. Словосочетание «регион» или «страны переходного периода» используется в пособии как сокращенное наименование этих стран.
- 4 Lindbloom and Woodhouse 1993.
- 5 Krawchenko 2006, UNDP 2003.
- 6 Carden 2004, 2009, Court and Young 2003, Grochovski and Ben-Gera 2002, McGann and Weaver 2000, Young and Quinn 2005.
- 7 Например: Пособия: Data and Pellini (2011), Open Society Foundations (2010), Roebeling and de Vries (2011), Weyrauch, D'Agostino, and Richards (2011): Блоги и форумы: 1. <http://www.ebpdn.org> 2. <http://goranspolicy.com/> 3. <http://onthinktanks.org/>.
- 8 Lindquist 2001
- 9 "Bridging research and policy", Global Development Network (2003); "Research to Policy", International Development Research Center (2004); Davies 2004.
- 10 Более подробно о проектах, выводы и данные которых стали основой для разработки многих частей нашего пособия: «Bridging research and policy» см. Global Development Network (2003); «Research to Policy» см. International Development Research Centre (2004); по теме использования знаний/исследований см. Davies (2004).
- 11 <http://www.odi.org.uk?work/programmes/rapid/default.asp>.
- 12 http://www.idrc.ca/en/ev-26606-201-1-DO_TOPIC.html.
- 13 Davies 2004, 3005, Neilson 2003, Nutley, Walter, and Davies 2002, Solesbury 2001.
- 14 Carden 2004, 2009, Court and Young 2003, Global Development Network 2003, International Development Research Center 2005a, Overseas Development Institute 2004, Stone and Maxwell 2005, Stone 2009, Struyk and Haddaway 2011.
- 15 Описание этих кейсов см. в главе 3.1.
- 16 ВПодробное представление кейсов см. в главе 3.1.
- 17 Hereafter, Kosoovo (UNSCR 1244).
- 18 Court and Young 2003, Overseas Development Institute 2004.
- 19 Davies 2004, Solesbury 2001.
- 20 Einstein, цитата в Kingdon 1984.
- 21 См. <http://www.policyadvocacy.net>.
- 22 <http://www.icpolicyadvocacy.org>.

2

ПРОДВИЖЕНИЕ ПОЛИТИКО- УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ: ОСОБЕННОСТИ И СЛОЖНОСТИ

Наше пособие начинается с обсуждения того, как исследования и экспертиза включаются в процесс разработки и принятия политико-управленческих решений и что представляет собой продвижение политико-управленческих рекомендаций. В этой главе будут подробно рассмотрены ключевые термины, идеи и подходы, которые легли в основу инструмента для планирования кампаний по продвижению идей и рекомендаций (ПЛАКАП). При написании мы опирались как на актуальную литературу по теме взаимосвязи между исследованием, экспертным знанием и политико-управленческим процессом, так и на наш собственный опыт в области продвижения идей и рекомендаций. Надеемся, что после ознакомления с этой главой у наших читателей сложится реалистичное представление о вызовах, с которыми приходится сталкиваться, влияя на подобные процессы. При этом мы хотим предупредить не только о сложностях, но также и о возможностях, заложенных в переходной природе рассматриваемых нами контекстов, и о необходимости их использования для того чтобы добиваться политико-управленческого влияния.

В этой главе мы:

- определим термины, важные для понимания продвижения идей и рекомендаций в пространстве публичной политики;
- рассмотрим политико-управленческий процесс и его участников применительно к продвижению идей и рекомендаций;
- обсудим способы включения исследований и экспертизы в политико-управленческий процесс;
- представим политико-управленческое влияние как целевой результат процесса продвижения идей и рекомендаций;
- в итоге выстроим концептуальную основу для понимания ПЛАКАП.

2.1 ПРОДВИЖЕНИЕ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ: В ПОИСКАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Основные значения английского термина «advocacy» (который в пособии мы переводим как «продвижение идей и рекомендаций») таковы: представлять, продвигать или защищать одного человека или группу людей, интересы, взгляды. В настоящее время этот термин имеет множество оттенков значений и используется для обозначения широкого набора действий, к которым относятся и представительство прав¹, и социальный маркетинг². Но в данном пособии мы обращаем внимание только на подходы, которых придерживаются организации и коалиции, стремящиеся изменить или сохранить конкретные государственные программы, то есть на те подходы, в фокусе которых находится влияние на решения в сфере публичной политики. Такой вид деятельности можно обозначить как «продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций», и именно этот термин используется в пособии, чтобы избежать путаницы в отношении того, о каком подходе мы пишем.

За последние годы многочисленными авторами было предложено множество определений «продвижения политико-управленческих рекомендаций»³. И «красной нитью» во всех определениях проходят несколько идей, которые являются ключевыми для понимания этого подхода, в том числе следующие:

- **Стратегия влияния на политико-управленческие действия и изменения** — усилия или кампания по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций предполагают четкий план последовательных действий с целью начать, направить или предотвратить изменение конкретного политико-управленческого курса или решения.
- **Лица, принимающие решения, являются главной целевой аудиторией** — влияние на тех, кто обладает полномочиями по принятию решений, является конечной целью любого усилия по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. В некоторых случаях лица, принимающие решения, могут быть прямыми адресатами кампании по продвижению рекомендаций. Но бывают ситуации, в которых проводящие кампанию акторы не обращаются напрямую к лицам, принимающим решения, но пытаются оказать влияние и давление на них через аудиторию-посредника (например, через советников, средства массовой информации, общественность).
- **Целенаправленный процесс убеждающей коммуникации** — все действия и инструменты коммуникации кампании настроены так, чтобы продвигаемые идеи были понятными и убедительными для целевых аудиторий и в итоге адресаты воспринимали эти идеи как свои собственные и чувствовали необходимость действовать в соответствии с ними.

- **Процесс, в ходе которого обычно требуется создавать и наращивать поддержку предложенных идей и рекомендаций** — проведение изменений в поле публичной политики обычно является сравнительно медленным процессом, так как для изменения взглядов и отношений необходимы продолжительные обсуждения, дискуссии, переговоры, усилия.
- **Он проводится группами организованных граждан** — продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций ведется, как правило, организациями, объединениями или коалициями, которые представляют интересы или взгляды определенных слоев населения. Но, конечно, кампанию по продвижению может возглавить и один человек.

Развивая перечисленные выше ключевые идеи и акцентируя те особенности и сложности, которым посвящена эта глава, мы предлагаем следующее определение:

Продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций – это процесс переговоров и выстраивания диалога, в ходе которого влиятельные сети, лидеры общественного мнения и в конечном счете лица, принимающие решения, начинают относиться к вашим идеям, доказательствам, предложениям как к собственным, а затем и действовать в соответствии с ними.

В этом определении особый акцент мы ставим на идее передачи ключевых концепций и рекомендаций во владение и пользование. По сути, это означает подготовку лиц, принимающих решения, и лидеров общественного мнения к открытию следующего «окна» возможностей в политико-управленческом процессе или даже подталкивание их к тому, чтобы открыть такое окно и начать действовать. Если хорошо делать работу по продвижению, то лица, принимающие решения, воспримут продвигаемые идеи и внесут соответствующие изменения в текущие политико-управленческие подходы.

Другое возможное описание продвижения идей и рекомендаций может удивить еще больше: ваша кампания по продвижению успешна, когда политики представляют ваши идеи, разработки и рекомендации как собственные и при этом не упоминают вас! Такое развитие событий часто становится неприятным открытием, с которым трудно, но необходимо смириться пришедшим из мира академической науки. Но есть и хорошая новость: ни для кого не будет секретом, где возникли продвигаемые идеи. Все участники политико-управленческой сети, имеющей непосредственное отношение к принятию решения, будут знать, откуда появилась идея или рекомендация, и к вам будут обращаться с новыми и новыми предложениями о сотрудничестве по мере того, как будет укрепляться ваша репутация. Политические реалии таковы, что лица, принимающие решения, должны представлять политико-управленческие изменения как собственные инициативы; ведь именно они берут на себя риски, возникающие при реализации этого изменения, они должны популяризировать идеи, чтобы получить поддержку, необходимую для их воплощения, и, в конце концов, они будут платить по счетам в случае провала.

Суть продвижения идей и рекомендаций – в выстраивании у целевых аудиторий восприятия этих идей и их рекомендаций как своих собственных.

Вы добились успеха, когда лица, принимающие решения, представляют ваши идеи как собственные.

Из-за того, что в нашем определении продвижения особый акцент сделан на переговорах, диалоге, сопричастности, может показаться, что мы говорим исключительно о конструктивном взаимодействии и сотрудничестве между участниками процесса, оставляя за рамками определения более конфронтационные подходы, такие как разоблачение нарушений и злоупотреблений, осуществление независимого контроля, стратегические судебные разбирательства. Однако мы утверждаем, что подобные подходы являются тем, что переговорщики называют «высокими стартовыми позициями». Начав процесс продвижения с таких позиций, вам все равно предстоит пройти долгий путь до фактического политико-управленческого изменения, которое не сводится к словесным победам или разоблачению политико-управленческих ошибок. Для настоящей победы требуется процесс формирования чувства сопричастности к новой системе, которая, например, не ущемляет права определенной группы населения.

2.2 ПРОДВИЖЕНИЕ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ: РАЗЛИЧНЫЕ ПОДХОДЫ

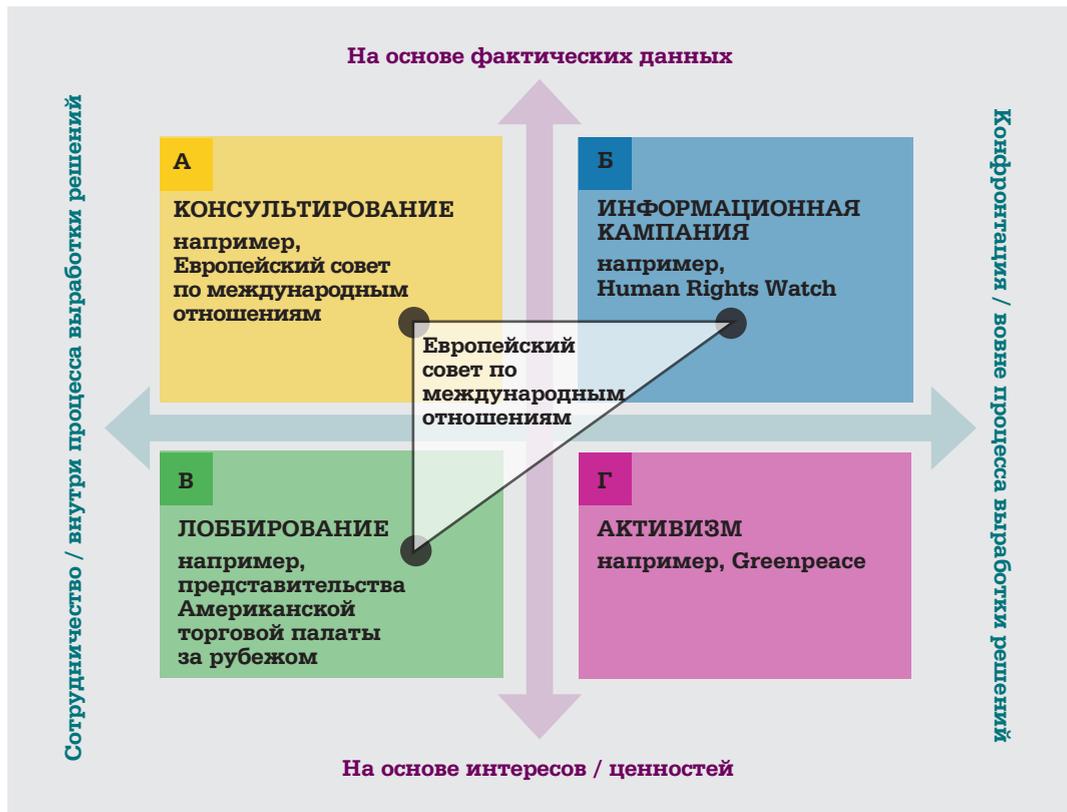
Продвижение политико–управленческих идей и рекомендаций не ограничивается организацией информационных– кампаний и публичных мероприятий – оно включает в себя и менее заметные действия.

Термин «продвижение» в поле публичной политики у многих ассоциируется с проведением информационных кампаний, громкими судебными разбирательствами, демонстрациями, манифестациями, лозунгами, петициями, то есть с наиболее заметными попытками провести или навязать политико-управленческое изменение. Однако эти действия являются только одной из частей общей картины. Чтобы получить более полное представление о процессе продвижения политико-управленческих рекомендаций и связанных с ним понятиях, мы рассмотрим те наиболее распространенные (как более, так и менее заметные) роли и стили, которые выбирают различные организации при проведении своих кампаний по продвижению.

Институт международного развития (ODI) разработал крайне полезный инструмент для наглядного объяснения различий между теми стилями, которых чаще всего придерживаются неправительственные организации в своей работе по продвижению идей и рекомендаций⁴. Разработанный сотрудниками института график включает два измерения процесса продвижения идей и рекомендаций, а именно:

1. Какой подход – ориентированный на сотрудничество или на конфронтацию – выбирает организация в продвижении своих идей и рекомендаций, предпочитает она «нашептывать на ухо или кричать на правительство»⁵;
2. Как строятся послания кампании – основаны они преимущественно на фактических данных/доказательствах или на эмоциях/ценностях/интересах.

Приведенная ниже диаграмма является примером того, как мы применили этот инструмент для изучения различных стилей кампаний по продвижению.

ДИАГРАММА 1.**Различные стили кампаний по продвижению идей и рекомендаций**

Последовательно рассмотрим четыре стили, представленных на этой диаграмме:

- А. Консультирование.** Аналитический центр (например, Европейский совет по международным отношениям) или группа исследователей получают заказ от клиента – провести анализ определенной политико-управленческой проблемы. Как правило, такой заказ подразумевает работу с представителями органов власти и проведение эмпирического исследования для оказания им помощи в выработке политико-управленческого решения. При наличии подобного заказа барьеры на пути идей и рекомендаций к клиенту очевидно меньше, но даже в этом случае происходит процесс продвижения – «продажи» клиенту идей и разработок, полученных в результате исследования.
- Б. Информационные кампании.** Многие организации, занимающиеся продвижением политико-управленческих идей и рекомендаций, усиливают публичную составляющую своих кампаний по продвижению, так как считают, что для достижения результата требуется определенное общественное или внешнее давление на лиц, принимающих решения.

Так обычно действуют организации, которые специализируются на проведении независимого мониторинга и контроля работы органов государственной власти, например, Хьюман Райтс Вотч (Human Rights Watch), Международная Кризисная Группа (International Crisis Group), Трансперенси Интернешнл (Transparency International).

В. Лоббирование. Организации, которые продвигают интересы бизнес-групп, профессиональных ассоциаций или объединений, например, представительства Американской торговой палаты за рубежом, часто прибегают к формату закрытых, с глазу на глаз, встреч с влиятельными персонами или лицами, принимающими решения. Такие организации, как правило, имеют доступ к влиятельным людям и делают акцент на своем участии и заметности в обсуждениях правительством или общественностью вопросов, затрагивающих их интересы.

Г. Активизм. Организация демонстраций, распространение петиций, плакатов, листовок – такие методы обычны для организаций, которые стремятся продвигать определенные ценности, как это делает, например, организация Гринпис для продвижения природоохранных идей. Кроме того, такой стиль работы часто отличает организации, предоставляющие услуги тем, кто не получает адекватной социальной поддержки от государства, например, жертвам домашнего насилия или беженцам, или тем, кто представляет их интересы. В подобных случаях организации направляют большую часть усилий на предоставление услуг своим клиентам, но также ведут деятельность по продвижению идей и рекомендаций.

Однако в реальности большинство организаций при проведении кампаний по продвижению не ограничивается рамками только одного из представленных выше стилей. Как иллюстрацию к этому наблюдению рассмотрим стили кампаний по продвижению одной из тех организаций, с деятельностью которых мы достаточно хорошо знакомы. Европейский Совет по международным отношениям – аналитический центр, главная задача которого заключается в том, чтобы через кампании по продвижению идей и рекомендаций совместно со многими партнерами оказывать влияние на внешнеполитический курс Европейского союза. Стиль продвижения, которого чаще всего придерживается Совет, – это информированные, опирающиеся на фактические данные обсуждения с теми, кто разрабатывает и принимает политико-управленческие решения. Такие обсуждения «внутри круга» лиц, ответственных за разработку и принятие решений, дополняют публикации, открытые дискуссии, конференции, а также лоббирование. Но в работе Совета есть и нормативное измерение: ценности, которые он определяет как «европейские», доминируют в посланиях, разработанных Советом для своих кампаний по продвижению. Совет не испытывает проблем с предоставлением рекомендаций готовым слушать европейским институтам, правительствам и партнерским организациям. Тем не менее он часто обращается к общественности, чтобы оказывать давление на правительства, и поэтому рассматривает информационные кампании как один из приемлемых вариантов работы в этом направлении. Однако Совет никогда не прибегает к таким методам, как организация уличных протестов или петиций⁶.

**Организация
обычно
использует
разнообразные
стили
продвижения
политико–
управленче–
ских идей и
рекомендаций.**

Составление таких диаграмм и карт-схем помогает увидеть, что в своих кампаниях по продвижению рекомендаций организации придерживаются не-

скольких стилей, но при этом подбирают стили так, чтобы по максимуму использовать свои сильные стороны и компетенции. Например, у аналитических центров нет ни значительных ресурсов, ни многочисленной клиентуры, чтобы организовывать масштабные информационные кампании, поэтому они, как правило, делают упор на проведении высококачественных исследований и на работе «внутри круга» лиц, причастных к разработке и принятию политико-управленческих решений⁷. Кроме того, смена привычного стиля продвижения может в некоторых случаях повлечь за собой и значительные стратегические риски, ведь аналитический центр едва ли получит новые заказы от тех партнеров, которых он публично критиковал в недавнем прошлом. Большинство организаций, занятых продвижением политико-управленческих идей и рекомендаций, не хотело бы прекратить свое существование после проведения одной-единственной кампании, и поэтому для них репутация, поддержка и доступ к политико-управленческому процессу имеют решающее значение так же, как и необходимость учитывать возможные последствия своих действий с точки зрения приобретения или потери финансирования⁸. Подобные соображения часто являются одной из причин образования коалиций, в которых организации различного типа, такие, например, как группы гражданских активистов и организации независимого контроля, могут объединить свои усилия и разделить риски, связанные с активным продвижением политико-управленческих изменений. Обдумывание стиля вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций с учетом стратегической, долговременной перспективы является чрезвычайно важным, и поэтому мы вернемся к этой теме в шестой главе пособия.

При выборе стиля кампании по продвижению идей и рекомендаций организации должны исходить из своих возможностей и компетенций.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Оцените вашу организацию относительно Диаграммы 1:

- В организации какого типа вы работаете?

- Какие сильные стороны есть у вашей организации для ведения работы по продвижению идей и рекомендаций?

- Какие стили и подходы обычно выбирает ваша организация для продвижения идей и рекомендаций?

- Насколько эффективными были эти подходы вплоть до сегодняшнего дня?

- Как возможно изменить эти подходы, чтобы максимально усилить ваше влияние?

2.3 Результаты исследований и политико–управленческий процесс

Мы начали эту главу с общего определения понятия «продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций» как включающего в себя множество участников и стилей. Но конкретным объектом нашего внимания в пособии является продвижение идей и рекомендаций с целью совершенствования процесса выработки и принятия решений на основе фактических данных, еще более конкретно – на основе фактических данных, полученных в результате исследований. Поэтому в этом разделе мы подробнее рассмотрим, как данные и результаты исследований включаются в процесс выработки и принятия политико-управленческих решений. Наша цель – дать общее представление об этом, безусловно, запутанном процессе и затем обсудить, как добиваться намеченных результатов через продвижение рекомендаций, обоснованных результатами исследований. Это позволит нам в следующей главе перейти к рассмотрению четырех практических кейсов – примеров кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций, разработанных по результатам исследований.

2.3.1 Что такое принятие решений на основе фактических данных

Термин «принятие решений на основе фактических данных» широко известен и активно используется. Тем не менее мы считаем важным уточнить, что представленные в этом пособии подходы базируются на следующем всеобъемлющем определении:

Принятие решений, основанное на фактических данных, «помогает принимать хорошо обоснованные решения относительно программ, политик или проектов, так как в центр политико-управленческого процесса по разработке и реализации программ помещаются наиболее достоверные, подтвержденные исследованиями фактические данные. Противоположностью этому подходу является принятие решений на основе мнений, которое предполагает или избирательное использование фактических данных (например, данных одиночного исследования, независимо от его качества), или ссылки на непроверенные мнения отдельных людей или групп, которые часто руководствуются идеологическими взглядами, предубеждениями или спекулятивными предположениями»⁹.

Прикладное политико-управленческое исследование предназначено для использования в «принятии решений на основе фактических данных» и обычно предполагает всесторонний экспертный анализ возникшей политико-управленческой проблемы, для чего в изучаемом контексте собирают эмпирические данные. Для проведения такого исследования могут применяться различные методологические подходы, в том числе правовой макроанализ, экспериментальное оценивание, всестороннее тематическое

исследование конкретной ситуации. Не отказываясь от принципов академической честности и объективности, политико-управленческое исследование тем не менее не является абсолютно нейтральным, но формируется под влиянием соответствующего политического контекста и используется для распространения ценностей и взглядов автора или заказчика¹⁰.

Данные, получаемые в ходе проведения политико-управленческого исследования, многочисленны и разнообразны и часто включают следующее:

- данные о воздействии и влиянии (оценка результативности);
- данные о реализации (определение результативности реализации и доставки);
- описательные данные (измерение масштаба, охвата и динамики проблем, населения, и т.п.);
- данные об общественном мнении, настроениях и распространенных в обществе представлениях (полученные благодаря таким методам проведения исследований, как опросы общественного мнения или организация фокус-групп);
- данные статистического моделирования (в том числе полученные с использованием методов логарифмического и линейного регрессионного анализа для разработки качественных прогнозов);
- экономические данные и показатели (анализ издержек и выгод, затрат на реализацию политики);
- этические показатели (социальная справедливость, перераспределение, выигравшие и проигравшие)¹¹.

В решениях, принимаемых на основании фактических данных, главное внимание уделено управлению и урегулированию проблем, а не политической борьбе. Выстраивание именно такой системы приоритетов является главным содержанием тех попыток реформирования системы государственного управления, которые с переменным успехом предпринимаются в странах переходного периода на протяжении последних двадцати лет.

2.3.2 Кто проводит и кто заказывает политико–управленческие исследования?

Прикладное политико-управленческое исследование обычно проводится для клиента, который или непосредственно вовлечен в обсуждение разрабатываемого политико-управленческого решения, или стремится повлиять на это обсуждение. «Классическим» клиентом является ответственный за принятие решения актор, который обращается к исследователю или группе исследователей с предложением изучить актуальную политико-управленческую проблему и разработать для нее решение. Большинство аналитических центров стремятся работать в рамках такой классической схемы взаимоотношений «советник-клиент». В приведенной ниже таблице представлены примеры различных акторов, которые часто взаимодействуют по модели «советник-клиент».

Процесс выработки и принятия решений, основанных на фактических данных, вырастает из эмпирического анализа политико–управленческих проблем.

ТАБЛИЦА 1.
**Кто заказывает и проводит политико–
управленческие исследования: типичные
заказчики и исследователи**

КЛИЕНТЫ	ИССЛЕДОВАТЕЛИ
<p>Государственные</p> <ul style="list-style-type: none"> • Министерства, региональные и муниципальные администрации • Чиновники, должностные лица (например, заместитель министра) и органы с политико-управленческими функциями (например, Государственный Секретариат) • Парламентские комитеты и рабочие группы • Специализированные государственные агентства 	<p>«Внутренние», работают непосредственно в структурах государственной власти</p> <ul style="list-style-type: none"> • Политические советники, рабочие группы или подразделения в органах исполнительной власти • Государственные исследовательские институты
<p>Негосударственные</p> <ul style="list-style-type: none"> • Политические партии • Международные организации/доноры • Объединения неправительственных организаций и отдельные неправительственные организации • Ассоциации и объединения (бизнес, профессиональные и т.п.) 	<p>«Внешние», не работают в органах государственной власти</p> <ul style="list-style-type: none"> • Аналитические центры • Индивидуальные исследователи/ученые • Консалтинговые фирмы • Университетские центры

В странах переходного периода правительства традиционно заказывают политико-управленческие исследования заметным представителям местного академического сообщества. Однако в последнее время прослеживается тенденция расширения списка таких «традиционных подрядчиков» за счет привлечения экспертов, которые специализируются именно на проведении прикладных политико-управленческих исследований/анализа¹². Эта тенденция постепенно набирает силу: некоторые акторы, в особенности международные организации, все более активно переключаются на проведение и использование политико-управленческих исследований. Но в целом продолжающийся в регионе дефицит именно таких исследований и анализа является четким свидетельством того, насколько низко политики и чиновники стран переходного периода оценивают роль прикладных исследований в процессе подготовки и принятия решений. Формирование спроса на политико-управленческие исследования является одной из важнейших и сложнейших задач в развитии культуры принятия решений на основе фактических данных¹³.

Помощь исследователей/аналитиков нужна клиенту для того чтобы упрочить свои позиции в качестве лидера или влиятельного участника начинающегося или продолжающегося процесса выработки политико-управленческих решений. Как следствие, от исследователей ожидается гораздо больше, чем только ответы на вопросы относительно конкретной политико-управленческой проблемы. Клиент ждет трактовок, фактических данных и доказательств, логических обоснований и аргументов, которые можно использовать для того чтобы всесторонне обосновать свои политико-управленческие установки. Другими словами, «[клиентам] нужна не только информация о технологиях (что срабатывает), но и концептуальное осмысление политико-управленческого процесса, понимание причин и последствий, социальных связей и взаимодействий»¹⁴.

Более того, клиенты обычно хотят, чтобы развернутые ответы на все их вопросы были представлены в таких общепринятых в мире политического управления форматах, как аналитическая записка, исследование политики или устная презентация. При этом политико-управленческая аргументация строится по принципу движения «от проблемы к решению, к реализации решения». В соответствии с этим принципом, каждый из ключевых элементов аргумента должен отвечать на определенные вопросы. В приведенной ниже таблице представлены три элемента, из которых состоит политико-управленческий аргумент, и соответствующие им вопросы.

В странах переходного периода спрос на политико-управленческие исследования остается по-прежнему низким.

Клиенты хотят получить не только решение «что делать» – они также хотят знать, кто это должен делать, почему, когда и как.

ТАБЛИЦА 2.

Элементы политико–управленческого аргумента

ЭЛЕМЕНТ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО АРГУМЕНТА	НА КАКИЕ ВОПРОСЫ ОТВЕЧАЕТ
Проблема Объяснение основной причины необходимости действовать (ключевой вопрос: почему надо действовать?)	<ul style="list-style-type: none"> • Каковы истоки проблемы? • Почему текущие подходы не могут решить проблему? • В чем именно не срабатывают эти подходы? • Каковы последствия неудач? • Какие данные и факты подтверждают такую трактовку проблемы?
Решение Предложение выбора и обоснования стратегического решения (ключевые вопросы: что делать? и чего не делать?)	<ul style="list-style-type: none"> • Какие варианты/стратегии решения проблемы вы можете предложить? • Какой из этих вариантов решения является оптимальным и наиболее подходящим для конкретной ситуации? • Почему надо выбрать именно этот вариант? Почему не надо выбирать другие варианты?
Реализация Разработка плана для реализации выбранной стратегии (ключевой вопрос: как именно делать? как реализовать?)	<ul style="list-style-type: none"> • Что необходимо сделать, чтобы реализовать выбранную стратегию? • Кто должен это сделать? • Когда необходимо это сделать?

Подписание исследовательской организацией контракта на проведение исследования обычно подразумевает, что правом авторского контроля обладает заказчик, то есть именно заказчик может принять решение, опубликовать данные исследования или нет. Иногда это приводит к тому, что заказчики решают не публиковать исследование и не ссылаться на него публично, предчувствуя, что реакция со стороны различных аудиторий может представлять для них определенную стратегическую опасность.

2.3.3 Что еще, кроме исследований, влияет на процесс разработки и принятия решений

Несомненно, любое решение принимается с учетом не только фактических данных, но и множества других факторов. Результаты исследования подобны «одному из голосов в шумной комнате» и вынуждены конкурировать с другими источниками информации, в том числе с такими доступными и влиятельными, как газеты и телевидение¹⁵.

Хотя особенности политической системы и заложенные в ней стимулы определяют, что является влиятельным, а что нет, необходимо принимать во внимание и другие разнообразные факторы, которые, помимо результатов исследований, воздействуют на процесс разработки и принятия решений. Среди таких факторов:

- **Опыт и личные убеждения:** оценки на основе личных убеждений лица, принимающего решения, и советников, которые входят в его/ее ближний круг, являются одним из важнейших факторов, влияющих на любой процесс принятия решений.
- **Ресурсноориентированный подход:** объемы доступного финансирования и возможности организаций/ведомств осуществлять свои функции являются одними из ключевых критериев, которые принимаются во внимание при разработке политико-управленческих решений. Расчет того, как можно максимизировать результативность при минимизации издержек, может перевесить все другие расчеты и сделать ненужными все другие исследования.
- **Преобладающий политический климат:** как правило, у тех, кто находится у власти, есть определенная система ценностей и связанная с ней повестка дня, например, неолиберальная, социал-демократическая, социалистическая. Шансы оказаться востребованными обычно выше у тех политико-управленческих рекомендаций, которые подходят для дальнейшего продвижения иерархии ценностей находящихся у власти.
- **Обычаи и традиции:** правительственные институты (законодательные органы, суды, исполнительные органы) тяготеют к формированию сравнительно устойчивых стилей работы. Институциональная память о том, «как у нас принято вести дела», является фактором, который влияет на любые обсуждения возможного политико-управленческого изменения.
- **Группы давления, лоббисты и лидеры общественного мнения:** напористое лоббирование со стороны отдельных влиятельных акторов или групп акторов может оказать чрезвычайно сильное воздействие и на то, как обсуждается проблема и ее возможные решения, и на то, как проходят переговоры относительно окончательного варианта решения.
- **Опросы общественного мнения и фокус-группы:** сбор информации о том, как широкая общественность или отдельные группы населения реагируют на выбранные варианты решения проблемы, и даже язык и «рамкирование» политико-управленческих вопросов, которые используются при проведении опросов или фокус-групп, часто оказывают решающее влияние на политиков, участвующих в разработке решения.
- **Что работает:** несомненно, что выбор политико-управленческого курса происходит под влиянием жесткой необходимости принять такое решение, которое основано на доступной информации, достаточно приемлемо для всех игроков и при этом реализуемо в рамках определенного парламентского или бюджетного периода, выделенного бюджета и существующих институтов¹⁶.

Результаты исследований конкурируют со множеством других возможных источников влияния.

По прочтении даже этого сравнительно короткого списка становится ясно, с какой жестокой конкуренцией приходится сталкиваться идеям и рекомендациям, предложенным по результатам политико-управленческого исследования, и какое множество источников может оспаривать те рациональные, казалось бы, решения, которые были разработаны на основе анализа фактических данных. Более того, политики и чиновники нередко предпочитают игнорировать результаты исследований, поскольку эти результаты подчас «не столько вносят ясность, сколько еще больше запутывают», ставя под сомнения основы основ¹⁷. Именно поэтому некоторые комментаторы вместо термина «принятие решений на основе фактических данных» начинают все чаще употреблять термин «принятие решений под влиянием фактических данных», тем самым подчеркивая, что многие другие факторы могут играть в процессе разработки и принятия решений более значительную роль, чем результаты исследований и экспертные разработки¹⁸.

2.3.4 Как результаты исследований включаются в политико-управленческие обсуждения?

Любое правительство устанавливает свою повестку дня, то есть выбирает, какие политико-управленческие вопросы требуют незамедлительных решений, а какие могут быть на время отложены в сторону, с учетом имеющихся в его распоряжении времени и ресурсов, ценностных приоритетов и под влиянием происходящих значимых событий. Как только политико-управленческая проблема попадает в правительственную повестку дня, аналитик вынужден действовать достаточно быстро. Ему нужно провести исследование этой проблемы и предложить свои рекомендации и разработки оперативно, так как решения будут приниматься в рамках бюджетного или парламентского цикла. Когда мы говорим о важности правильного расчета временных рамок кампании по продвижению рекомендаций, то имеем в виду необходимость завершить исследование, разработать рекомендации, оформить их в письменном виде и, возможно, даже подключиться с ними к политико-управленческим обсуждениям вовремя, то есть к моменту, когда начинается сам процесс разработки и принятия решений.

Кроме того, важно учитывать, что настрой и фокус обсуждений часто меняются после того, как соответствующая проблема оказывается включенной в повестку дня правительства. До этого обсуждения обычно сфокусированы на том, насколько полезными, оригинальными и реализуемыми являются предлагаемые решения, и намного меньше внимания уделяется возможным последствиям, с которыми могут столкнуться различные группы стейкхолдеров при реализации этих решений. Но после того как обсуждаемая проблема попала в повестку дня органов власти, направление дискуссий меняется. Стейкхолдеры, которые могут почувствовать на себе последствия предлагаемых изменений, более активно вовлекаются в дискуссии, стараются продвинуть свои собственные интересы, и в центре обсуждения оказывается вопрос о том, кто выиграет, а кто проиграет в результате реализации того или иного варианта решения проблемы.

Рассмотрим подробнее эти этапы обсуждения:

- **«Смягчение сопротивления» – этап обсуждения, сфокусированный на политико-управленческой проблеме.**

В управленческих кругах есть множество небольших групп экспертов (ученых, работников аналитических центров и исследовательских институтов, советников правительства) и профессионалов (государственных служащих, представителей неправительственных организаций, журналистов, депутатов парламента), чья работа заключается в постоянном участии в обсуждении оптимальных решений для конкретных политико-управленческих вопросов. Среди таких вопросов могут быть проблемы финансирования органов местного самоуправления, развитие сельского хозяйства, финансово-бюджетная политика, защита прав меньшинств. Члены подобных сообществ постоянно рассматривают, обсуждают, используют результаты политико-управленческих исследований и политико-управленческого анализа и таким образом постепенно формируют собственную «специализированную повестку дня»¹⁹.

Как уже отмечалось, политико-управленческие исследования обычно заказывают органы власти или неправительственные организации, которые стремятся скорректировать или даже существенно изменить текущие, но, по их мнению, неадекватно работающие государственные программы. Проводят исследования представители сообществ местных специалистов и/или международные консультанты с соответствующей экспертизой и опытом работы. При этом заказчика и исследователя объединяет единая цель – оказать влияние на повестку дня специалистов и экспертных сообществ. Для исследователя цель продвижения идей и рекомендаций состоит в том, чтобы убеждать специалистов и экспертов в полезности проведенного исследования до тех пор, пока оно не станет «новым здравым смыслом» экспертного сообщества или, по крайней мере, частью этого здравого смысла²⁰. Такая работа по продвижению идет через публикацию политико-управленческих текстов по результатам исследования, отчеты, выступления на конференциях, участие в дискуссиях. Для того чтобы продвигать идеи и разработки в сообществе скептически настроенных экспертов, исследователю требуются время, хорошо разработанные, подкрепленные фактическими данными аргументы, активное участие в обсуждениях и понимание, что крайне редко все 100 процентов выводов исследования внедряются в систему взглядов экспертного сообщества²¹. Некоторые убеждены, что фундаментальному политико-управленческому изменению предшествуют годы работы по убеждению и выстраиванию сложносочиненных, подтвержденных многочисленными источниками аргументов²².

Характер политико-управленческих обсуждений меняется в зависимости от того, включена ли обсуждаемая проблема в повестку дня правительства или еще нет.

**Процесс
«смягчения
сопротивления»
– это хорошо
продуманный
процесс
постепенного
(пере)убеждения.**

Таким образом, «смягчение сопротивления»²³ предполагает постепенный, неторопливый и хорошо продуманный подход. Важно не умалять значение этапа «смягчения сопротивления», ведь как только политико-управленческий вопрос попадает в повестку дня правительства (или в политико-управленческом процессе открывается окно возможностей), именно специалисты, члены экспертного сообщества становятся ключевыми игроками, направляющими процесс обсуждения и подготовки окончательного решения для этого вопроса. При этом важно отметить, что этап «смягчения сопротивления» не заканчивается, когда проблема политики оказывается в повестке дня. В действительности, этот этап может продолжаться и накладываться на следующий – этап переговоров.

Конечно, не только эксперты могут участвовать в формировании политико-управленческого здравого смысла, ведь участники больших политико-управленческих сетей также имеют и используют потенциал влияния. Тем не менее обычно именно эксперты оказывают заметное влияние как минимум на то, какие варианты решения проблемы принимаются к серьезному рассмотрению.

- **«Переговоры на основе ценностей или интересов» – этап обсуждения, сфокусированный на последствиях решения проблемы.**

С экспертными сообществами часто пересекаются многие другие индивидуальные акторы и организации, у которых есть значительный интерес к последствиям определенного политико-управленческого решения. Такими акторами могут быть группы государственных служащих, представители неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий, журналисты – все те, кто работает над решением политико-управленческой проблемы и выступает с соответствующими комментариями на различных площадках, но при этом не занимается исследовательской работой и не вовлечен в сугубо научные дискуссии или узко экспертные обсуждения. Они являются «потребителями» исследовательского продукта и интересуются, прежде всего, тем, какие последствия могут быть у обсуждаемых политико-управленческих предложений и решений, и как эти последствия могут сказаться на той группе граждан или системе ценностей, которую они представляют.

Именно голоса сообществ не экспертов становятся слышнее после того, как политико-управленческий вопрос попадает в повестку дня правительства, когда возрастает необходимость представлять и отстаивать их позиции. В ходе консультаций и обсуждений начинается поиск баланса между представленными на столе переговоров вариантами политико-управленческих решений и победившими и проигравшими от возможной реализации этих решений. Каждая из сторон старается усилить свои позиции через построение коалиций и готова заключить сделку, которая будет приемлемым компромиссом для более сильного участника этих переговоров²⁴.

Знание о том, что политико-управленческие обсуждения проходят в два этапа – от экспертных дискуссий к этапу переговоров непосредственно перед принятием решения – помогает понять, как можно участвовать в любой инициативе по продвижению идей и рекомендаций, и особенно идей и рекомендаций на основе исследований. Неудивительно, что более комфортной средой для продвижения политико-управленческого исследования является этап «смягчения сопротивления», когда в обсуждениях участвуют преимущественно эксперты. Как только обсуждение достигает второго этапа – этапа переговоров и выбора конкретного варианта политико-управленческого решения – дискуссии обычно отражают уже устоявшиеся мнения экспертов. На этом втором этапе трудно представлять и продвигать новое исследование, особенно если его результаты недостаточно «поразительны» для того чтобы замедлить или даже заблокировать процесс. Внимательное изучение того, как динамика обсуждений связана с ходом политико-управленческого процесса, помогает понять сложности, с которыми приходится сталкиваться исследователям при попытках продвинуть свои идеи и рекомендации и повлиять на принятие решения в ходе бурных дискуссий.

Переговоры на основе ценностей и интересов предполагают мирный путь урегулирования разногласий.

2.3.5 Как результаты исследований включаются в процесс разработки и принятия решений, если вопрос уже является частью повестки дня?

При планировании продвижения результатов исследования в политико-управленческий процесс важно обдумать, как будут развиваться обсуждения, когда соответствующая проблема будет включена в повестку дня правительства. На практике результаты политико-управленческого исследования могут сработать как катализатор, под действием которого соответствующая проблема переместится из списка тем для экспертных обсуждений в список вопросов, которые собирается решить правительство. Такое происходит, например, когда исследование наглядно демонстрирует недостатки и недоработки текущей государственной программы или предлагает новые варианты или технологии решения застарелой проблемы. Но появление новых данных или разработок – это только один из множества факторов, который может подтолкнуть к включению вопроса в повестку дня правительства. Другими причинами для этого могут быть значимые, переломные события (такие, как природные катастрофы и экономические кризисы) или резкая смена ценностей и приоритетов (например, когда в власти в результате выборов приходит новая партия)²⁵.

Как только органы власти задаются целью решить конкретную проблему, тому, кто хочет внести и свой вклад в ее решение, необходимо обдумать, как будет протекать соответствующий политико-управленческий процесс и как в него включаться. Существует множество подходов к описанию политико-управленческого процесса. Он представляется и как рациональный, логичный, поэтапный (модель «политико-управленческого цикла»²⁶), и как

последовательность постепенных преобразований (теория инкрементализма²⁷), и как система взаимодействующих сетей²⁸, и даже как «хаотичное смешение случайностей и целей»²⁹ (модель «корзины для мусора»³⁰). На протяжении десятилетий представители политико-управленческих дисциплин ведут жаркие споры о том, какому из подходов отдать предпочтение, но до сих пор нет консенсуса относительно того, какая же модель наиболее адекватно отображает всю сложность политико-управленческих процессов.

В этом пособии мы не задаемся целью внести вклад в непрекращающиеся споры о том, какая модель наилучшим образом отражает многогранность процесса разработки и реализации политико-управленческого курса. Наша цель менее амбициозна, но более прагматична: мы хотим предложить новобранцам политико-управленческих исследований четкую стартовую позицию, с которой они могут начать изучение того, как работает кухня, на которой готовятся серьезные политико-управленческие решения. Именно поэтому мы предлагаем рассмотреть модель, которая называется «политико-управленческий цикл» и дает возможность взглянуть на принятие решений как на поэтапный рациональный процесс. Конечно, при попытках применить эту модель к изучению реалий конкретного процесса выработки политико-управленческих решений исследователь может прийти к выводу, что она не в полной мере отражает все множество нюансов, из которых складывается политико-управленческий процесс. Но при всех ограничениях модель «политико-управленческого цикла» остается полезной, так как она задает направление и дисциплинирует изучение публичной политики. Еще одна причина, по которой мы предлагаем вам обратить особое внимание на модель политико-управленческого цикла, заключается в том, что именно она, к счастью или к несчастью, оказала значительное влияние на тех, кто стремился реформировать систему государственного управления в странах бывшего СССР и Центральной и Восточной Европы. Исходя из всего вышеизложенного, в пособии мы будем часто пользоваться моделью политико-управленческого цикла для того чтобы уточнить наше понимание политико-управленческих процессов.

Модель политико-управленческого цикла является удобной стартовой позицией для того чтобы начать знакомство с процессом разработки и реализации политико-управленческих решений.

Мы представим вам модель политико-управленческого цикла, которая специально адаптирована для обсуждения того, на каких этапах в процесс разработки политико-управленческих решений могут включаться идеи и рекомендации исследований. Чтобы сделать это обсуждение более удобным, мы, во-первых, постарались свести к минимуму использование запутанного политико-управленческого жаргона. Во-вторых, мы объединили этапы политико-управленческого цикла так, чтобы можно было высветить направленность и динамику обсуждений в процессе разработки и принятия решений. В-третьих, мы дополнили графическое изображение модели политико-управленческого цикла двумя элементами, которые привыкли называть «полушариями», и используем их для того чтобы проиллюстрировать, на какой этап политико-управленческого процесса можно и нужно направлять усилия для продвижения идей и рекомендаций.

ДИАГРАММА 2.**Обсуждения политико – управленческого решения: «два полушария»**

Как уже упоминалось, резкая смена приоритетов (например, когда к власти в результате выборов приходит новая партия), переломные события (такие, как природные катастрофы и экономические кризисы), появление новых технологий и решений или впечатляющих результатов исследований могут дать толчок к формированию повестки дня и запустить политико-управленческий процесс. Как только политико-управленческая проблема становится частью повестки дня правительства, начинается этап обсуждений, который обычно посвящен выбору подходящего стратегического варианта ее решения (например, должно ли религиозное обучение быть конфессиональным или нет). Участвующие в подобных дискуссиях обсуждают характер проблемы, отношение общества к ней, а также ответственность и реализуемость предлагаемого решения. Эти начальные дебаты продолжаются, пока органы власти по итогам проведения широкого обсуждения не выберут стратегическое решение для проблемы.

Этот первый этап обсуждений является наиболее благоприятным моментом для того чтобы подключиться к политико-управленческому процессу с результатами исследований и экспертными разработками. На практике именно такие обсуждения – или их предчувствие – являются катализатором для формирования заказа на проведение политико-управленческого исследования. Неудивительно, что на этом этапе рамки и направление обсуждений находятся под сильным влиянием тех взглядов и подходов, из которых складывается «здравый смысл» экспертного сообщества.

Первое полушарие – это обсуждение и выбор подходящей стратегии решения проблемы.

**Второе
полушарие –
это обсуждение
того, как
реализовать
выбранную
стратегию.**

Как только стратегическое решение для проблемы выбрано, процесс переходит на следующую стадию, которая выделена на нашей диаграмме вторым полушарием, – стадию реализации выбранной стратегии. На этой стадии происходит более детальная разработка и последующая реализация выбранного стратегического решения. В центре обсуждения оказываются институты, ресурсы и политико-управленческие инструменты (например, изменения в законодательстве, меры стимулирования, кампании по информированию общественности), обсуждается, какие из них и как именно применить для того чтобы реализовать выбранную стратегию решения проблемы. (Если мы продолжим рассматривать приведенный выше пример из системы образования, то после того, как выбрана, например, профессиональная модель религиозного образования, обсуждения на втором этапе фокусируются на таких вопросах, как организация финансирования, подготовка преподавателей, учебников для этой модели образования.) Эти обсуждения не являются вотчиной только того министерства или ведомства, которому предписана реализация стратегии. Внешняя экспертиза и независимые исследования могут внести существенный вклад в разработку дизайна выбранного курса действий. Например, в 2006 г. национальные отделения Института «Открытое общество» сформировали экспертную группу³¹, перед которой была поставлена задача исследовать, как в странах западно-балканского региона реализуется стратегия экономического развития муниципальных образований. К этому времени у экспертов сложилось ощущение, что была выбрана правильная стратегия, но вот программы ее выполнения и практическая реализация оставляли желать лучшего. В странах региона часто можно обнаружить примеры того, как стратегические решения принимаются, но при этом или никогда не реализуются, или реализуются непоследовательно и некачественно.

Заключительный этап политико-управленческого цикла – это этап оценивания. Оценивание государственных программ и политик по-прежнему остается одним из самых слабых звеньев в политико-управленческой практике стран региона, несмотря на активные попытки неправительственных организаций внедрять и развивать оценочную деятельность, тем самым компенсируя недоработки государственных структур. На этом этапе результаты политико-управленческого исследования также могут включаться в политико-управленческий процесс. По сути, любое политико-управленческое исследование подразумевает оценивание стратегий и подходов, которых придерживаются органы власти, и может привести к одному из двух заключений: либо необходимо изменить или даже

отбросить реализуемую стратегию, либо стратегия выбрана правильная, но необходимо внести изменения в ее реализацию. И тот, и другой вариант означают перемещение по политико-управленческому циклу – или на предшествующий, или на следующий этап.

Конечно, можно критиковать модель политико-управленческого цикла за то, что она представляет процесс, во многом не совпадающий с реалиями политического управления в странах переходного периода. Но мы убеждены, что – пусть медленно, но верно – представленные в этой модели этапы политико-управленческого процесса начинают внедряться в практику государственного управления в странах региона. При наихудшем сценарии развития событий как только проблема попадает в повестку дня, в центре обсуждений оказывается единственный вариант ее решения, а именно – тот, согласно которому необходимо изменить текущее законодательство. Как итог, резко сужается спектр обсуждаемых вариантов решений и изменение законодательства происходит при минимальном общественном обсуждении и с ограниченным участием стейкхолдеров.

Складывается впечатление, что период посткоммунистической трансформации стал временем распространения «законодательной одержимости»: размышления о политическом управлении сводятся к размышлениям о законодательстве, как если бы законы являлись единственными доступными инструментами политического управления. При этом изменения в законодательстве проводятся без широких общественных обсуждений, а практическим применением новых законов занимаются представители соответствующих государственных учреждений. Именно они трактуют законодательство и меняют в соответствии с этими трактовками свои модели поведения. Новые модели становятся частью организационной культуры государственной службы, которая видит себя рядовым гребцом, но не командиром шлюпки³². Поэтому неудивительно, что органы государственной власти не проводят – или проводят крайне ограниченное – оценивание программ и политик. При этом широких общественных обсуждений последствий проводимых изменений нет, а те немногие обсуждения, которые все-таки проводятся, начинаются только под давлением граждан, журналистов, международных организаций или отдельных, ориентированных на реформы политиков, и их результаты мало востребованы органами государственной власти. На приведенном ниже рисунке мы попытались графически представить этот наихудший из возможных сценариев.

ДИАГРАММА 3.

Наихудший сценарий развития политико–управленческого процесса в странах переходного периода



Модель политико–управленческого цикла не всегда отражает посткомму–нистические реалии.

Однако есть и хорошие новости: растет понимание того, что закрытость системы политического управления подрывает ее эффективность, что для нахождения жизнеспособных решений общественных проблем необходимо расширять взаимодействие и сотрудничество. Во многом это понимание формируется под давлением со стороны реформистски настроенных лидеров, международных организаций, а также в силу необходимости готовиться к вступлению и/или интегрироваться в организации и объединения (например, в Европейский союз или НАТО), в которых развиваются открытые модели управления³³.

Какие выводы из всего вышеизложенного важно сделать вам как разработчику кампании по продвижению идей и рекомендаций? Во-первых, необходимо хорошо знать и понимать процесс разработки и принятия решений для той проблемы, которую вы сами стремитесь решить. Во-вторых, надо четко знать, на какой этап обсуждений вы хотите направить свои усилия по продвижению идей и рекомендаций и, как следствие, на какие ключевые точки, когда и как вы будете оказывать давление. Подробнее мы обсудим это в Главе 4.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПРОДВИЖЕНИЯ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Отвечая на приведенные ниже вопросы, проанализируйте тот политико–управленческий процесс, на который направлена ваша кампания по продвижению:

- На какой этап обсуждений вы планируете нацелить свою кампанию – на обсуждения экспертами и хорошо информированными практиками (смягчение сопротивления)? Или на обсуждения, к которым подключились различные группы стейкхолдеров (этап переговоров на основе ценностей и интересов)?
- Какая «полусфера» политико-управленческого процесса является объектом вашего исследования и кампании по продвижению идей и рекомендаций? О чем ваше исследование – о том, какую стратегию выбрать, или о том, как реализовать уже выбранную стратегию?
- Насколько точно модель политико-управленческого цикла описывает тот политико-управленческий процесс, на который вы нацеливаете свою кампанию по продвижению идей и рекомендаций?

2.3.6 Какова цель продвижения политико–управленческих идей и рекомендаций?

Согласно весьма распространенному, но упрощенному пониманию политико-управленческого изменения, исследование можно считать успешным, только если разработанные и предложенные в нем рекомендации полностью восприняты и реализованы органами государственной власти, то есть, если исследование оказало непосредственное воздействие на политико-управленческий процесс³⁴. Подобные представления недооценивают ту роль, которую играют в политико-управленческом процессе дискуссии, обсуждения, многообразие мнений, и то, что влияние на процесс выработки решений может исходить из различных источников. Некоторые наблюдатели утверждают, что в политико-управленческих контекстах переходного периода у экспертов и исследователей больше возможностей для непосредственного воздействия на процесс разработки и реализации решений, так как в их странах наблюдается ограниченное предложение и, как следствие, слабая конкуренция на рынке исследований и экспертизы³⁵. Но наш опыт сотрудничества с экспертами и аналитическими центрами свидетельствует о том, что и в странах переходного периода влияние исследований на политико-управленческий процесс происходит постепенно и требует много времени. Знание постепенно трансформирует язык, взгляды и установки тех, кто вовлечен в политическое управление, и их представления о возможных вариантах решения проблем. Такой процесс «фильтрации» и «просвещения»³⁶ встречается намного чаще, чем прямое использование результатов исследования для политико-управленческих разработок.

Поэтому в данном пособии мы предлагаем придерживаться более широкого понимания того, что такое политико-управленческое влияние. Это даст нам возможность подробнее обсудить, какими должны быть цели успешной кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Основой этого обсуждения будет модель политико-управленческого влияния, которую разработал один из ведущих теоретиков и практиков политического управления³⁷. Эта модель состоит из следующих трех ключевых элементов:

**Политико–
управленческое
влияние
складывается
из развития
политико–
управленческого
потенциала,
расширения
границ
политико–
управленческого
мышления
и оказания
прямого
воздействия
на политико–
управленческий
процесс.**

- **Развитие политико-управленческих компетенций.**

Реализация проекта проведения политико-управленческого исследования и распространения его результатов может способствовать развитию знаний и навыков не только непосредственно участвующих в нем исследователей и организаций, но и тех, кто является целевой аудиторией проекта (например, советников, чиновников, журналистов). В странах нашего региона еще одним важным аспектом такого типа влияния может стать более глубокое понимание значения исследований для процесса выработки и принятия решений.

- **Расширение политико-управленческих горизонтов.**

Даже если рекомендации политико-управленческого исследования не станут частью соответствующей государственной программы, они могут высветить новые подходы к определению политико-управленческой проблемы или привлечь внимание к ранее не обсуждавшимся вариантам ее решения. На этапе «смягчения сопротивления» такой свежий взгляд на проблему и ее решения расширяет горизонты дискуссий и ложится в основу нового «здорового смысла» экспертного сообщества. Как точно сформулировала эксперт Международного центра исследований развития, даже отклонение ваших рекомендаций политико-управленческим сообществом можно рассматривать как свидетельство того, что вы оказали влияние на процесс разработки решений: тот факт, что готовилось обоснование для отклонения рекомендаций, означает, что состоялось политико-управленческое обучение.

- **Политико-управленческое воздействие (часто называется «воздействием на политико-управленческие режимы»).**

Как отмечалось выше, политико-управленческое воздействие – это процесс, в ходе которого конкретное исследование становится основанием для изменения законодательства и государственных программ. Важно отметить, что даже если подобное воздействие действительно имеет место, то лишь в редких случаях принимаются все сто процентов рекомендаций, изложенных в исследовании.

В представленной выше модели политико-управленческое влияние не приравнивается к воздействию: оказание политико-управленческого влияния понимается как процесс более сложный и многоуровневый, чем оказание прямого воздействия. Именно понятие «политико-управленческого влияния» будет полезно и для нас – чтобы устанавливать достижимые цели для кампании по продвижению идей и рекомендаций, и для тех, кто проводит и заказывает политико-управленческое исследование, чтобы трезво взглянуть на результаты работы и не ставить перед собой по большей части невыполнимую задачу оказать прямое воздействие на политико-управленческий процесс.

**Будьте готовы
к тому, что
на практике
опосредованное
политико–
управленческое
влияние
происходит
чаще,
чем прямое
воздействие.**

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПРОДВИЖЕНИЯ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Оцените потенциал политико–управленческого влияния вашей кампании по продвижению:

- Какие политико-управленческие компетенции вы будете развивать?
- Каких изменений в политико-управленческом мышлении вы добиваетесь? Чему вы хотите «научить» акторов публичной политики?
- Что именно в публичной политике вы пытаетесь изменить?
- Реалистично оцените, какого типа политико-управленческого влияния вы можете добиться в результате реализации вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций?

2.4 ВЫЗОВЫ ДЛЯ ТЕХ, КТО ПРОДВИГАЕТ ИДЕИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Учитывая разнообразие и сложность политико-управленческих сообществ и процессов, неудивительно, что тем, кто стремится реализовать идеи и рекомендации исследования, необходимо решать целый ряд непростых задач. Приведем список тех вызовов, с которыми приходится иметь дело при продвижении идей и рекомендаций. В него мы включили два пункта, которые представляются особенно важными для стран переходного периода. Итак:

- разница мировоззрений ученых/исследователей и тех, кто разрабатывает и реализует политико-управленческий курс;
- цинизм заказчиков и ожидание фактических данных для обоснования уже выбранного курса действий;
- исследователь в роли участника кампании по продвижению идей и рекомендаций;
- определение вклада в политико-управленческое влияние;
- преобладание власти над знанием во многих странах переходного периода;
- дисбаланс между спросом и предложением на рынке политико-управленческих исследований в контексте переходного периода.

2.4.1 Исследователи и разработчики государственных программ: разница мировоззрений

Данное пособие исходит из того, что эксперты и профессионалы способны разрабатывать идеи и рекомендации, которые возможно реализовать в рамках государственных программ³⁸. Это предполагает существование налаженных связей и эффективную коммуникацию между экспертами/советниками и теми, кто непосредственно вовлечен в разработку и управление государственными программами, то есть представителями органов власти, государственными служащими, политиками. Однако часто формирование подобного взаимодействия становится трудной задачей, так как исследователи и разработчики государственных программ склонны очень по-разному видеть окружающий мир³⁹. Эта разница во взглядах и подходах представлена в приведенной ниже таблице:

ТАБЛИЦА 3.
Разработчики государственных программ и исследователи: разные картины мира

ИССЛЕДОВАТЕЛИ

- Постоянно ставят под сомнение правильность основополагающих политико-управленческих подходов. Поэтому предложения и рекомендации исследователей часто кажутся излишне радикальными.
- Непрактичны и далеки от политико-управленческих реалий, недостаточно учитывают ограничения, с которыми приходится сталкиваться при планировании и распределении государственных услуг.
- Говорят на языке научных концепций и используют академический жаргон.
- Их мотивация основывается на стремлении публиковаться, добиваться признания, следовать повестке дня организаций-доноров, получать финансирование и заказы на новые исследования.

РАЗРАБОТЧИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

- Придерживаются управленческого и политизированного подхода к публичной политике, сопротивляются переменам.
- Движимы, прежде всего, такими факторами, как бюджетные и ресурсные ограничения, наличие или отсутствие политической воли, электоральные/бюджетные циклы.
- Говорят на языке политики, используют бюрократический жаргон, бюджетную терминологию.
- Их мотивация строится на стремлении делать то, что подходит и что работает.

Как заметил один из наблюдателей: «Часто складывается впечатление, что эти две группы не только принадлежат к разным культурам, но и говорят на разных, по сути, языках. Как результат, коммуникация между ними не складывается и это приводит к взаимным разочарованиям»⁴⁰. Поэтому перед тем, кто занят продвижением политико-управленческих идей и рекомендаций, стоит сложная задача – навести мосты между двумя мирами: миром беспристрастных универсальных теорий и миром практических подходов, обусловленных политическими реалиями и контекстами. Именно на решение этой сложной задачи должен быть нацелен каждый проект прикладного политико-управленческого исследования, причем на всех его этапах – от разработки плана исследования до оформления его результатов в формате подходящих для сферы политического управления текстов и их дальнейшего продвижения. В конечном счете шанс повлиять на политико-управленческие решения есть только у того, кто сможет убедить лиц, принимающих решения, что политико-управленческие исследования являются «полной противоположностью невежеству, а не активному действию»⁴¹.

Преодолевать подобное непонимание между исследователями и практиками политического управления легче, когда уже сложилась культура научного обоснования политико-управленческих решений. Как будет показано в разделе 2.4.5, такая культура далеко не всегда есть в странах переходного периода. Но, по сути, с подобными сложностями сталкивается каждый исследователь, который стремится продвигать изменения в публичной политике, не работая при этом непосредственно в органах государственной власти.

2.4.2 Цинизм заказчиков и ожидание фактических данных для обоснования уже выбранного курса действий

Согласно классическому определению, роль советника заключается в том, чтобы «говорить правду власть имущим и сильным мира сего». Это определение предполагает, что клиент ожидает от своих советников в дополнение к экспертизе еще и определенного уровня независимости и скептицизма⁴². Однако далеко не все клиенты являются настолько просвещенными и поэтому время от времени пытаются заказать исследование для обоснования уже принятых решений. Как сформулировал академический руководитель одной из программ политико-управленческих исследований, часто заказывают «разработку фактических данных для обоснования уже выбранного курса, а не разработку курса на основе анализа фактических данных». Подобные заказы создают для исследователя или аналитика проблемы этического плана и ставят под удар ее/его долгосрочную репутацию (или репутацию ее/его организации)⁴³. Лучше всего или избегать подобных контрактов, или постараться изменить предмет договора.

Исследователи обычно беспристрастно рассматривают многие варианты решения проблемы, в то время как разработчики государственных программ рассматривают только варианты, реализуемые в конкретном политико-управленческом контексте.

Разрабатывайте курс политико-управленческих действий, исходя из фактических данных, но не разрабатывайте данные, которые подтвердят уже выбранный курс!

2.4.3 Исследователь в роли участника кампании по продвижению идей и рекомендаций

Далеко не все исследователи хотят или могут заниматься такой работой, как продвижение идей и рекомендаций в политико-управленческий процесс. Многие исследователи, чьи таланты и интересы ориентированы, прежде всего, на сферу аналитической работы и написания текстов, не горят желанием выходить за границы этой комфортной для них зоны⁴⁴. В то же время для других исследователей участие в продвижении идей и рекомендаций через обсуждения – как на этапе смягчения сопротивления, так и на этапе переговоров – уже стало важной составляющей работы. Тем не менее многие недовольны, что их приглашают одновременно играть множество ролей: например, быть исследователем, писателем, докладчиком, лоббистом, модератором и представителем в СМИ. Один из исследователей выразил свое раздражение по этому поводу, воскликнув: «Все ожидают, что ты будешь как Эрин Брокович, нет? Но, послушайте, я же исследователь»⁴⁵.

От того, кто проводит политико-управленческое исследование, могут ожидать готовности взять на себя несколько ролей в кампании по продвижению идей и рекомендаций.

Перед теми исследователями, которые хотят участвовать и играть заметную роль в кампании по продвижению идей и рекомендаций, стоит еще одна проблема, а именно – как найти время, чтобы исполнить все роли и при этом не запускать работу по другим проектам. Для них, однако, есть и хорошая новость: проведение политико-управленческих исследований и продвижение рекомендаций – это, как правило, командная работа, и при подборе команды принимается во внимание наличие у ее членов навыков и знаний, необходимых и для успешного проведения исследований, и для оказания влияния на процесс разработки и принятия решений. В качестве примера командной работы можно привести проект Центра европейских политико-управленческих исследований (CEPS), целью которого было убедить руководство Украины подписать соглашение о зоне свободной торговли с ЕС⁴⁶. Команда подбиралась таким образом, чтобы у каждого из ее участников были необходимые знания и навыки для выполнения возложенной на него задачи. В команде было следующее распределение ролей:

- один участник отвечал за эконометрические исследования;
- один участник хорошо знал «внутреннюю» структуру и процессы принятия решений в правительстве Украины;
- один участник обладал хорошим знанием того, как обстоят дела в бизнес-секторе, и имел доступ к сетевым сообществам Всемирного банка;
- один участник был экспертом по экономике сельского хозяйства (ключевой отрасли) и имел доступ к сетевым сообществам ООН;
- один участник был экспертом с хорошими связями среди представителей бизнес-сообщества Украины.

Мы представили неполный список участников, но даже он помогает понять, какой принцип был положен в основу формирования сборной команды, которая занималась и проведением исследования, и продвижением идей и рекомендаций.

Работа по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций обычно ведется в команде.

Аналитики, которые не интересуются продвижением идей и рекомендаций, должны учитывать, что политико-управленческие исследования не проводятся в башне из слоновой кости. Признание полномочий исследователя и ее/его организации, не говоря уже о признании правомерности кампании по продвижению рекомендаций, зависит от того, кто и как представляет исследовательский проект заказчикам и целевым аудиториям. Если участниками или даже лидерами кампании по продвижению становятся люди, не являющиеся членами исследовательской команды, то лишь в редких случаях им удастся представить и защитить исследование в аудитории экспертов. Другими словами, если исследователи не хотят, чтобы их работа, идеи и рекомендации подвергались сомнению, они должны участвовать в кампании по продвижению этих рекомендаций. Их участие может сводиться к работе с аудиторией экспертов, с которыми они уже знакомы и комфортно общаются, или к консультированию/поддержке на всех этапах кампании.

Исследователю нужно как минимум защищать результаты и выводы своего исследования в ходе обсуждений в рамках кампании по продвижению идей и рекомендаций.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПРОДВИЖЕНИЯ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Обдумайте вашу команду и вашу роль в планируемой кампании по продвижению идей и рекомендаций:

- Насколько вы хотите или заинтересованы участвовать в кампании, помимо проведения исследования?**

- Какие ресурсы и навыки вы можете привлечь в формирующуюся команду?**

- Есть ли в вашей организации или в организации-партнере по коалиции те, кто захочет стать частью этой команды?**

2.4.4 Вклад в политико–управленческое влияние

Когда кто-либо участвует в разработке или поддерживает разработку политико-управленческих рекомендаций (например, в качестве донора), то успех такого проекта, по умолчанию, измеряется степенью влияния на итоговое политико-управленческое решение. Успех исследователей и аналитиков связан с тем, что их знания и экспертиза становятся важной составляющей процесса принятия решений в определенной сфере государственного управления, а значит, и основой для новых заказов и устойчивого профессионального развития. Доноры хотят, чтобы вложенные ими доллары обернулись изменениями, которые способствуют решению их собственных задач. Поддержка, которую они оказали партнерам, добившимся таких изменений, дает донорам основание утверждать, что они выполнили свою миссию.

Трудно проследить связь между конкретным начальным вкладом и итоговым решением на основе многих факторов.

Но проследить четкие связи между вашим вкладом и итоговым решением или выбранным курсом действий обычно непросто. Во-первых, если принятие решений носит «открытый» характер и включает продолжительные переговоры и процесс (пере)убеждения, то на финальный результат оказывают влияние многие акторы, и ваш голос является только одним из голосов в шумных обсуждениях с участием множества стейкхолдеров. Весьма вероятно, что выбранный в итоге курс действий будет значительно отличаться от тех предложений, которые выдвигались вами изначально⁴⁷. Во-вторых, по мере развития процесса его участники принимают решения на основе многообразных и отчасти совпадающих идей и рекомендаций и поэтому могут забыть о том, какие именно предложения были изначально выдвинуты вами. Кроме того, доноры сталкиваются с собственными трудностями отчетности о результатах, так как политико-управленческие процессы редко вписываются в рамки бюджетного цикла этих организаций⁴⁸.

Конечно, бывают ситуации, когда у новых идей или остро необходимых решений практически нет конкурентов и их связь с принятым решением ясна всем. Но намного чаще выход заключается в том, чтобы дать более широкое определение успеха, например, как политико-управленческого влияния (см. часть 2.3.6), включив в него развитие политико-управленческих компетенций и содействие политическому диалогу. Такое расширение определения не снижает число препятствий, которые приходится преодолевать, но позволяет наметить цель, которая больше соответствует чрезвычайно запутанным и сложным реалиям, что в свою очередь поможет вам распознать влияние ваших идей в политико-управленческом процессе. Напротив, если вы ставите своей целью прямое политико-управленческое воздействие, то в большинстве случаев вы с самого начала даете себе установку на провал. Постановка такой нереалистичной цели может иметь и обычно имеет самые неприятные последствия для развития в нашем регионе политико-управленческих сообществ, так как многие инициативы обречены на то, чтобы восприниматься как неудачи.

Исследователи в наших странах сталкиваются еще с одной сложностью, а именно:

- **Сохранение авторства в ходе политико-управленческих дискуссий.**

Исследователи с опытом построения академической карьеры обычно с тревогой наблюдают за тем, как в политико-управленческом мире люди подхватывают идеи друг друга и используют их как собственные, не упоминая первоисточник или «не отдавая должного» автору идеи. В мире академических традиций подобное считалось бы плагиатом, но в политико-управленческом мире это должно быть целью и в этом есть смысл.

Для вас как для исследователей или аналитиков лучший из всех возможных сценариев – это ситуация, когда ваши идеи и прогнозы, ваши разработки и даже ваш язык доминируют в тех политико-управленческих обсуждениях, на которые вы хотите влиять. Более того, если ваш аргумент убедителен для участников обсуждений, они начинают повторять его, использовать, и со временем воспринимают как собственный. Наконец, чтобы политик

В большинстве политико-управленческих обсуждений трудно проследить, откуда идея берет свое начало.

был убедителен, а его мнение звучало как обоснованное, он должен продвигать идеи и предложения, как если бы они были его собственными, им разработанными. Политики могут в какой-то момент почувствовать, что сослаться на источник идеи – это выгодно, особенно если этот источник уважаем. Но в большинстве случаев вся аргументация политика будет выстраиваться вокруг его «собственных» идей.

Но нет худа без добра: в небольших сообществах экспертов и специалистов, какими является большинство политико-управленческих сообществ даже международного уровня, обычно не забывается, кто именно предложил новую, интересную, оригинальную и/или блестящую идею или рекомендацию. Именно это позволяет исследователям и экспертам укреплять свою профессиональную репутацию, даже если их имена не упоминаются в газетах, и увеличивать свои шансы на получение приглашений участвовать в политико-управленческих дискуссиях и исследованиях.

Например, представитель Европейского Совета по международным отношениям (ЕСМО) упоминал в ходе одной из состоявшихся в 2008 году конференций, что Х. Солана, в то время Верховный представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности, неоднократно заимствовал представленные в аналитических записках ЕСМО идеи и рекомендации от носителя того, каким должен быть ответ Европейского Союза на усиление позиций России. Конечно, эти идеи были представлены как позиция Европейской комиссии без какого-либо упоминания об аналитических записках, подготовленных ЕСМО, и это было воспринято Советом как выдающаяся победа.

Лидеры общественного мнения запомнят, откуда поступают идеи и рекомендации.

2.4.5 Что доминирует: власть или знание?

Выше мы представили политико-управленческий процесс, развитие которого полностью зависит от результатов исследований, но на практике результаты исследований и экспертное знание часто встречают серьезные препятствия на пути включения в политико-управленческий процесс. Этот парадокс можно представить как непрекращающийся конфликт между знанием и властью, в котором «преувеличивать значение власти и преуменьшать значение знания для общественных отношений кажется цинизмом, а преувеличивать роль знания и преуменьшать роль власти кажется наивностью»⁴⁹. Однако, если рассматривать процесс принятия решений как непрерывный дискурс, то отношения «власть – знание» представляются не столько конфликтом, сколько взаимозависимостью⁵⁰. Наше описание процесса, в ходе которого идеи исследования становятся частью государственной программы, связано с идеей постепенной, последовательной, многоголосой коммуникации. Именно о такой коммуникации мы говорили во введении как о двустороннем процессе взаимодействия и переговоров для мирного урегулирования противоречий.

При разработке данного пособия мы пользовались материалами исследований, проводимых в странах переходного периода, и опирались на основополагающее для них предположение, что все страны находятся на различных стадиях продвижения к открытой, инклюзивной, действующей демократии⁵¹.

Во многих странах переходного периода политика как борьба за власть продолжает преобладать над управлением и поиском решений.

Мы разделяем это предположение, но стремимся не забывать и о том, что для того чтобы продвинуться в направлении большей демократии, придется преодолеть серьезнейшие препятствия. На сегодня одним из таких препятствий стало преобладание власти над знанием или, другими словами, доминирование политики как борьбы за власть над процессом разработки и принятия решений. Как следствие, общественные обсуждения и дискуссии политиков сводятся к конфронтации, при которой любые политико-управленческие решения предстают в черно-белом свете, – как выигрыш для тех, кто находится у власти, и проигрыш для оппозиции. В последние несколько лет такие страны, как Венгрия и Босния и Герцеговина, к сожалению, стали примером скатывания именно в этом направлении. Острый дефицит достоверных, поступающих из независимых источников фактических данных и доказательств ограничивает развитие политико-управленческих обсуждений как процесса выработки оптимального решения для актуальной проблемы. Более того, даже если нет недостатка в фактических данных, их используют выборочно, главным образом для того чтобы обосновывать политически конъюнктурные решения. Это усугубляется тем, что политики воспринимают такое положение вещей как неизбежные издержки политической игры, но не как серьезную этическую проблему.

Вам надо «продать» не только исследование, но и объяснение, почему подобное исследование важно для принятия решений.

Именно поэтому так важно продвигать и развивать в наших странах культуру выработки и принятия политико-управленческих решений на основе фактических данных. Важно, чтобы не сходили с дистанции и не прекращали работу те, кто занят проведением и продвижением политико-управленческих исследований и политико-управленческого анализа. Необходимо помнить и о том, что при продвижении политико-управленческих идей и рекомендаций возможны дополнительные сложности. Так, в некоторых случаях приходится заниматься не только «продажей» идей и рекомендаций по итогам исследований, но и продвигать саму идею важности результатов исследований для политико-управленческого процесса, особенно среди тех, кто рассматривает результаты исследований и экспертизу как досадную помеху своему намерению удержать власть. В краткосрочной перспективе выход в том, чтобы наглядно объяснять, что продолжительность их политической жизни зависит от того, насколько им удастся улучшить жизнь избирателей, и что без исследовательского и экспертного обеспечения процесса подготовки решений шансы их политического выживания минимальны. В долгосрочной перспективе, как мы все надеемся, потребность в подобных мотивирующих аргументах отпадет и взаимозависимость знания и власти будет очевидна для всех.

2.4.6 Дисбаланс между спросом и предложением на рынке политико – управленческих исследований

Еще одним следствием того, что в центрах принятия решений и в системе государственного управления власть преобладает над знанием является дефицит понимания и признания роли политико-управленческих исследований в процессе разработки и принятия решений. Реформирование систем государственного управления в постсоветских странах часто описы-

вается как борьба за утверждение расширенного, стратегического взгляда на публичную политику в тех институтах и культуре управления, в которых преобладают вертикальные связи «клиент – патрон» и деятельность чиновников сводится к выполнению приказов вышестоящих начальников⁵². Многочисленный государственный аппарат существует во многих странах главным образом для того чтобы обеспечивать граждан рабочими местами и гарантировать политическое будущее тем, кто находится у власти. К счастью, не все так безнадежно: многие страны нашего региона сумели провести модернизацию системы государственного управления, часто при поддержке и под давлением со стороны международных организаций, транснациональных сетей, международных соглашений и конвенций (например, Европейского союза, Всемирного банка, Международного валютного фонда)⁵³. С началом финансового кризиса в 2008 году мы можем наблюдать дальнейший рост влияния этих институтов.

Однако на данный момент одним из последствий проводимых реформ является дисбаланс между спросом и предложением, сложившийся на рынке политико-управленческих исследований. Точнее, в настоящее время предложение исследовательского продукта, подготовленного силами негосударственных акторов, превышает спрос на него со стороны органов государственной власти⁵⁴. Многие международные организации и доноры включили политико-управленческие реформы в свою повестку дня, и неудивительно, что они вкладывают значительные ресурсы в программы по развитию экспертных и исследовательских компетенций как государственного, так и негосударственного секторов. Негосударственные организации, благодаря своей гибкости и тесным взаимодействиям с донорами, сумели лучше воспользоваться предоставленной помощью, и это привело к тому, что, начиная со второй половины 1990-х гг., в странах региона наблюдался быстрый рост числа независимых аналитических центров⁵⁵. Но реформирование системы государственного управления требует больше времени и потому возник разрыв между поставщиками политико-управленческих рекомендаций и их традиционным и во многом принципиальным для них клиентом – правительством.

Для корректировки такого дисбаланса потребуются время и усилия. Радует, что многие правительства уже стремятся интегрировать в практику политического управления такие инструменты, как оценка регулятивного влияния⁵⁶, и развивают компетенции органов государственной власти и местного управления в проведении и использовании политико-управленческого анализа. Для этого в министерствах и ведомствах создаются специализированные департаменты стратегического планирования и отделы по вопросам вступления и интеграции в международные организации (например, в Европейский союз и НАТО). Подобные инициативы и усилия в конечном итоге ведут к росту спроса на политико-управленческие исследования. Важно, чтобы к новым условиям были готовы не только чиновники, но и негосударственные акторы: перед неправительственными организациями стоит задача стать поставщиками таких качественных рекомендаций, без которых не смогут обходиться стейкхолдеры.

На данный момент на рынке исследований и экспертизы спрос отстает от предложения.

Разграничение между правительственным и неправительственным секторами становится все менее и менее четким.

Росту внимания к экспертному сопровождению политико-управленческого процесса также способствует известная нам по опыту и детально описанная в литературе практика «вращающихся дверей» – перетекание экспертов из неправительственных организаций во власть, а затем обратно⁵⁷. Согласно классическому сценарию «вращающихся дверей», только что сформированное правительство приглашает эксперта – представителя аналитического центра – на работу в структурах государственной власти. Это значит, что непосредственно в структурах государственной власти появляется специалист, который понимает суть и значение процесса разработки решений на основе фактических данных и готов продвигать соответствующие идеи и рекомендации. Но обычно смена правительства приводит к тому, что этот эксперт покидает государственное ведомство и возвращается в неправительственную организацию или аналитический центр.

Время от времени подобный дисбаланс между спросом и предложением используют как объяснение, почему неправительственные организации развили значительно больше компетенций и новаторства, чем организации государственного сектора. Но подобные объяснения излишне упрощают ситуацию и, скорее всего, вызваны разочарованием от медленного хода изменений. Как заметил в разговоре с нами один из канадских экспертов, «разработчики государственных программ тоже люди»⁵⁸, поэтому стремиться надо к тому, чтобы здоровая конкуренция идей, которая обеспечивает разработку и принятие решений на основе фактических данных, была везде, где интеллигентный поставщик и интеллигентный потребитель сотрудничают с целью поддержать такой процесс⁵⁹.

2.5 ОСНОВЫ УСПЕШНОГО ПРОДВИЖЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

После достаточно детального изучения природы продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций, роли исследований и экспертизы и вызовов, с которыми приходится сталкиваться при попытках привнести их в процесс разработки и принятия решений для того чтобы повлиять на ход размышлений и выбор, становится ясно: итоговое решение является результатом процесса со множеством этапов и большим количеством звучащих из различных источников голосов. Это касается как стран развитой демократии, так и стран переходного периода. Ограничение числа голосов и источников, недооценка важности политико-управленческих исследований, непредсказуемость самого процесса превращают влияние на процесс разработки и принятия решений в странах переходного периода в еще более сложную задачу.

Поэтому неудивительно, что довольно распространенный подход к продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций (опубликовать и распространить свой текст, однажды выступить на конференции и побывать на встрече с представителем органов власти) крайне редко имеет своим результатом влияние. Такой привычный для многих исследователей однонаправленный подход – «рассылка» идей и результатов исследования, даже великолепных – редко работает в реалиях запутанного и динамичного политико-управленческого процесса.

Принимая во внимание все сложности, которые мы обсуждали в этой главе, и выводы по итогам изучения различных «историй успеха», в которых исследования оказали влияние на политико-управленческий процесс в странах переходного периода и в развивающихся странах⁶⁰, сформулируем основополагающие принципы успешного продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций:

- Это процесс двустороннего движения, переговоров и диалога, направленный на то, чтобы ключевые целевые аудитории начали относиться к выводам и рекомендациям исследования как к собственным.
- Это сложная работа, которая требует времени, настойчивости, ответственной вовлеченности.
- Политико-управленческое влияние, а не воздействие – это наиболее вероятная цель продвижения идей и рекомендаций.
- Включает этап «смягчения сопротивления» аудитории экспертов, а также этап построения коалиций и переговоров на основе интересов и ценностей с более политизированными аудиториями.
- Ищите ответы в контексте, так как процессы всегда уникальны, изменчивы и непредсказуемы.

В следующей главе мы рассмотрим, как применять эти принципы на практике, используя разработанный нами инструмент планирования кампаний по продвижению (ПЛАКАП).

Примечания

- 1 Защита прав определенного сообщества или группы граждан, например, обеспечение того, чтобы государственные услуги, такие как образование, были одинаково доступны всем, в том числе и конкретной социально уязвимой группе или меньшинству.
- 2 Кампании по информированию общественности, которые направлены на то, чтобы информировать граждан и убедить их в важности и необходимости государственных программ и стратегий, например, поддерживаемая правительством социальная реклама, предупреждающая о вреде курения.
- 3 Carden 2009, Court and Young 2003, Data and Pellini 2011, Open Society Foundations 2010, Roebeling and de Vries 2011, Weyrauch, D'Agostino, and Richards 2011.
- 4 Start and Hovland 2004.
- 5 Krastev 2000.
- 6 См. <http://ecfr.eu/content/about/>.
- 7 Start and Hovland 2004.
- 8 International Development Research Centre 2004.
- 9 Davies 2004.
- 10 Davies 2004, 2005, Global Development Network 2003, Jones 2009, Majone 1989.
- 11 Davies 2004.
- 12 Buldioski 2007.
- 13 Peteri 2005, Stone and Maxwell 2005.
- 14 Solesbury 2001.
- 15 International Development Research Centre 2004, Carden 2009.
- 16 Global Development Network 2003, Carden 2009, Davies 2004, 2005, International Development Research Centre 2004, Solesbury 2001.
- 17 Davies 2004.
- 18 Stone 2009, Weiss in Carden 2009.
- 19 Kingdon 1984.
- 20 Start and Hovland 2004, Global Development Network 2003.
- 21 Kingdon 1984.
- 22 DeLeon 1997.
- 23 Kingdon 1984.
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*
- 26 Howlett and Ramesh 1995, Anderson 1994.
- 27 Lindbloom and Woodhouse 1993.
- 28 Marsh 1998.
- 29 Clay and Schaffer 1984.
- 30 Kingdon 1984.
- 31 В рамках стипендиальных программ Фондов Открытого Общества (ФОО) исследователи приглашались для того чтобы за один год провести прикладное политико-управленческое исследование. В течение этого года участникам также предоставлялась помощь в формате тренингов и наставничества для развития их исследовательских и политико-управленческих компетенций. Информация о работе конкретной группы исследователей-стипендиатов ФОО доступна по ссылке: http://lgi.osi.hu/documents.php?id=3259&m_id=177&bid=4.
- 32 Peters 2008.
- 33 Bokros cited in Peteri 2005, Jones et al. 2009.
- 34 Carden 2009, Weyrauch, D'Agostino, and Richards 2011.
- 35 Stone and Maxwell 2005, Carden 2005.
- 36 Цитата из International Development Research Centre 2005.
- 37 Lindquist 2001.
- 38 Jones 2009.
- 39 Canadian Institute for Health Information 2004, Carden 2004, 2009, Court and Young 2003, Davies 2004, Glover 2005, International Development Research Centre 2004, Jones 2009, Neilson 2003, Stone and Maxwell 2005.
- 40 Canadian Institute for Health Information 2004.
- 41 Court and Young 2003.
- 42 Mintrom 2004.
- 43 Weimar and Vining 1996.
- 44 Court and Young 2003.
- 45 Carden 2004.
- 46 Available online: <http://www.ceps.be/>.
- 47 Carden 2004.
- 48 Ryan and Garret 2005.
- 49 Solesbury 2001.
- 50 *Ibid.*
- 51 Global Development Network 2003, International Development Research Centre 2004.
- 52 Krawchenko 2006.
- 53 Weyrauch and Selwood 2007.
- 54 Carden 2009, Peteri 2005, UNDP 2003.
- 55 Carden 2009, McGann and Weaver 2000, UNDP 2003.
- 56 OECD 2009.
- 57 Carden 2009, Global Development Network 2003, Kingdon 1984, McGann and Weaver 2000.
- 58 Canadian Institute for Health Information 2004.
- 59 Davies 2004.
- 60 Global Development Network 2003, International Development Research Centre 2004.

3

ПЛАКАП – ПЛАНИРОВАНИЕ КАМПАНИЙ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ПОЛИТИКО– УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

В главе 2 отмечалось, как важно быть настойчивым и вовлеченным в переговоры и диалог на всем протяжении процесса продвижения идей и рекомендаций для того чтобы влиять на разработку и реализацию политико-управленческих решений. Задача заключается в том, чтобы сохранять ответственную вовлеченность и настойчивость до того момента, когда ваши идеи будут восприняты ключевой целевой аудиторией – по крайней мере, ее частью, а еще лучше, ее влиятельным большинством – и тем самым станут основой для действий. При таком взгляде на продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций становится ясно, что все в таком продвижении обусловлено контекстом¹. Поэтому при планировании и проведении кампаний по продвижению рекомендаций надо крайне внимательно подходить к переносу успешных подходов и «лучших практик» продвижения из одного контекста в другой. Даже в одной и той же стране процессы выработки и реализации различных политик/государственных программ (например, политики высшего образования и политики налогообложения) будут значительно различаться. Следовательно, разработчикам кампаний по продвижению идей и рекомендаций необходимо быть особенно осмотрительными при трансфере подходов и инструментов продвижения из одного политико-управленческого процесса в другой, даже если это происходит в границах одной страны.

В продвижении политико–управленческих идей и рекомендаций все обусловлено контекстом.

Если все обусловлено контекстом, то все необходимые ответы можно найти в самих вопросах.

Однако из чужого опыта всегда можно извлечь полезные уроки. Один из таких уроков: чтобы ваша кампания по продвижению идей и рекомендаций была успешной и результативной, вам прежде всего надо понять контекст – тот политико-управленческий ландшафт, в котором предстоит работать. С самого начала необходимо изучить и понять процесс разработки и реализации политики/государственной программы, на который вы хотите повлиять, и узнать людей, вовлеченных в этот процесс. Для планирования собственной кампании можно позаимствовать у других общий подход к изучению и анализу политико-управленческого контекста, который находится в центре вашего внимания. Другими словами, если все обусловлено контекстом, то в самих вопросах есть ответы. Вдумчивое изучение политико-управленческого ландшафта, в котором вы собираетесь проводить кампанию по продвижению рекомендаций, поможет вам понять, стоит ли повторять подходы уже реализованных кампаний, и если да, то как их можно адаптировать для того чтобы решить задачи, стоящие перед вами. В общем, начинать следует с составления подробной карты того контекста, на который будут нацелены ваши усилия, и только затем переходить к планированию собственной кампании.

Чтобы вам легче было следовать этому правилу, в данной главе будет представлен инструмент планирования кампаний по продвижению идей и рекомендаций (ПЛАКАП) – основной инструмент, который мы предлагаем использовать для того чтобы разрабатывать подробные карты-схемы политико-управленческого контекста и планировать кампании. Мы предложим вам краткий обзор общих принципов и структуры ПЛАКАП, а затем более подробно обсудим и на примерах объясним центральный элемент ПЛАКАП, который мы назвали «стратегический фокус кампании». Но прежде чем детально обсудить ПЛАКАП, мы представим краткое описание четырех практических кейсов, которые мы использовали при работе над пособием и на которые будем ссылаться, чтобы проиллюстрировать основные этапы планирования кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций.

3.1 ЧЕТЫРЕ КЕЙСА – АНАЛИЗ КОНКРЕТНЫХ СИТУАЦИЙ

Четыре представленных ниже кейса являются примерами успешно проведенных в странах переходного периода кампаний по продвижению политико-управленческих рекомендаций. Во всех четырех случаях рекомендации были разработаны по результатам исследований, а кампании по их продвижению были успешными, так как оказали влияние на процесс принятия политико-управленческих решений. В данной главе, а также в главах 4, 5, 6 мы будем обращаться к этим кейсам для того чтобы более наглядно и подробно представить как ключевые концепции, лежащие в основе ПЛАКАП, так и те уроки, о которых важно помнить при планировании кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Мы рекомендуем вам обратить особое внимание на краткое описание четырех кейсов, приведенное в таблице ниже, так как мы будем часто ссылаться на них на страницах этого пособия.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь² и государственный служащий

Службы «одного окна» были учреждены в Казахстане в соответствии с указом президента страны за несколько лет до проведения исследования. Декларировалось, что внедрение технологии службы «одного окна» будет способствовать предотвращению коррупции и повышению качества государственных услуг. Однако качество работы этих служб вызвало множество нареканий со стороны граждан и бурю критики в средствах массовой информации. Глава министерства, ответственного за функционирование режима «одного окна», остро нуждался как в оценке текущих проблем в работе соответствующих служб, так и в предложениях и рекомендациях, как можно усовершенствовать технологию, чтобы она соответствовала местным возможностям. Исследователь, которая в то время находилась во временном отпуске по месту своей основной работы в министерстве по делам государственной службы Казахстана и работала над кандидатской диссертацией, была стипендиатом-исследователем политики и политического управления. Она не только провела исследование, которое так требовалось министру, но и смогла наладить деловые контакты с одним из ключевых советников министерства юстиции (министерства, которое отвечало за внедрение и функционирование служб «одного окна»). Министерство с готовностью рассмотрело результаты ее исследования и рекомендации относительно того, как усовершенствовать работу служб.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

В момент, когда Европейская инициатива стабильности (ЕИС) начала проводить соответствующие исследования и кампанию по продвижению рекомендаций, город Митровица был олицетворением всех проблем, сложившихся к тому времени в Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244). Город был жестко разделен по этническому принципу на две части, границей между которыми стала река Ибар. Ситуация, сложившаяся в Митровице, широко обсуждалась на национальном, региональном и международном уровнях и в средствах массовой информации. При этом основное внимание было сосредоточено на том, как решить те сложности, которые виделись, прежде всего, проблемами обеспечения безопасности и охраны общественного порядка. Европейская инициатива стабильности предложила другой подход к анализу положения в городе, сделав акцент на обсуждении социально-экономической ситуации в Митровице. Исследователи ЕИС обнаружили, что большинство горожан жило за счет субсидий, пособий и других денежных вливаний, поступавших из Белграда, Приштины и от международного сообщества. Так, лишь 14% денежных средств сербского населения Митровицы были получены от занятий частным предпринимательством. Город и его жители жили на дивиденды от кризисной ситуации. Окончание кризиса означало бы конец выплат субсидий и пособий, а значит, и неизбежное запустение города. Исследователи ЕИС ознакомили с этим прогнозом представителей и албанской, и сербской сторон и убедили их согласиться на разделение города на два отдельных муниципальных образования (что позволило бы сохранить численность сербского населения города). Было принято решение, что в городе станут действовать два муниципалитета, но при этом будет соблюдаться свобода передвижения, осуществляться совместное планирование экономического развития и произойдет возвращение собственности всем сторонам конфликта. Эти положения были включены и в план Ахтисаари, который стал основой для проведения переговоров о предоставлении Косово независимости (Резолюция Совета безопасности ООН 1244).

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь³ и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum⁴)

Принятие «Билля о правах пациентов» было одним из обязательств, которые взяло на себя правительство Македонии в ходе подготовки страны к вступлению в ЕС. Этот билль был включен в список изменений, запланированных для внесения в законодательство страны, но не относился к числу приоритетов нового правительства, сформированного летом 2006 года. Исследователь работала в независимом аналитическом центре Studiorum в г. Скопье и была стипендиатом международной программы политико-управленческих исследований института «Открытое общество» (OSI International Policy Fellowship Program)⁵. В рамках этой стипендиальной программы в начале 2006 года она провела исследование необходимости и возможности принятия «Билля о правах пациентов». Один из ее коллег и друзей в это время был назначен советником министра здравоохранения Македонии и искал интересные политико-управленческие разработки, которые можно было бы продвинуть и поддержать. Исследователь познакомила его со своим недавно завершенным исследовательским проектом, который советник министра высоко оценил и представил своему руководителю, министру здравоохранения. Вскоре исследователь была приглашена представлять сектор НКО в рабочей группе министерства, созданной для разработки соответствующего законопроекта. Кроме того, она вошла в состав рабочей группы при парламенте, где в то время обсуждался законопроект о правах пациентов. «Билль о правах пациентов» был принят в Македонии в июле 2008 г.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция двух НКО – национальной и международной (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

На протяжении более десяти лет в Монголии бурно обсуждается тема государственных доходов от контрактов на недропользование, которые правительство страны заключает с международными горнопромышленными компаниями. Связанные с этими контрактами случаи широкомасштабной коррупции, несправедливо заключенных соглашений, нанесенного стране экологического ущерба являются центральными темами дискуссий. Так как горнопромышленный сектор экономики рассматривается как один из потенциальных локомотивов экономического развития страны, то в эти обсуждения вовлечены все слои общества. Открытие одного из крупнейших в мире месторождений меди, известного под названием Ою Толгой, вызвало новый всплеск этих дискуссий. По предварительным оценкам, разработка только одного этого месторождения могла бы в будущем удвоить государственные доходы Монголии при условии заключения грамотных контрактов и эффективного управления недродобычей. На начальных этапах переговоров с международными горнодобывающими компаниями, в которых со стороны Монголии выступала межминистерская рабочая группа из представителей министерств финансов, энергетики и природных ресурсов, все соглашения обсуждались и заключались за закрытыми дверями. Многие заинтересованные игроки были отрезаны от участия в переговорах. Как только согласованный в ходе этих закрытых обсуждений текст контракта был представлен парламенту в июле 2007 года, он стал известен и общественности. Форум «Открытое общество» отреагировал оперативно – экспертам был заказан анализ текста соглашения, а затем были преданы гласности серьезные недочеты, выявленные в предложенном варианте контракта. Оперативность и гласность, которые продемонстрировал Форум, были решающими факторами, вызвавшими уличные протесты против заключения контракта. Демонстрации, в свою очередь, помогли Форуму предотвратить быстрое одобрение контракта парламентом Монголии.

3.2 ПЛАНИРОВАНИЕ КАМПАНИЙ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ (ПЛАКАП): КРАТКОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

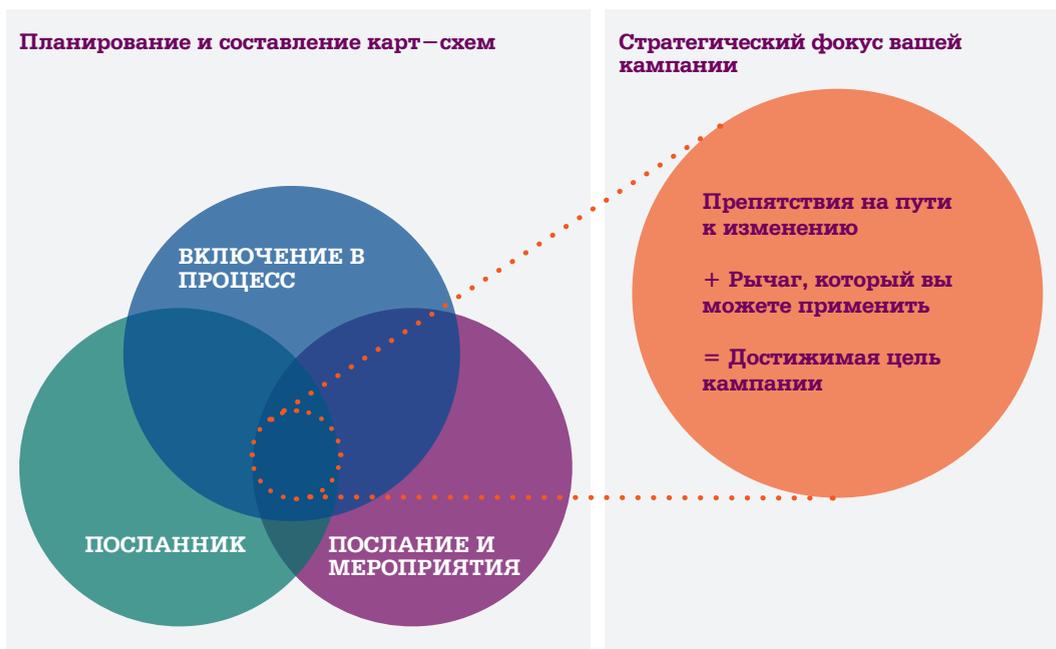
Инструмент планирования кампаний по продвижению идей и рекомендаций разработан нами после осмысления итогов проекта «Наведение мостов между исследованиями и политическим управлением»⁶. В ходе реализации этого проекта был разработан RAPID-подход «Исследования и политическое управление для развития»⁷. Этот подход предназначался для изучения на примере развивающихся стран и стран переходного периода того, что принято называть «взаимосвязью знания и политического управления», то есть основных элементов включения результатов исследования в политико-управленческий процесс⁸. Наша задача состояла в том, чтобы на основе крайне интересных выводов этого проекта разработать практический инструмент, который можно использовать при рутинном планировании реальных кампаний по продвижению. Появившийся в результате инструмент мы назвали ПЛАКАП – планирование кампаний по продвижению идей и рекомендаций.

В предыдущей главе мы предложили определять успешную кампанию по продвижению идей и рекомендаций как процесс, в ходе которого главные целевые аудитории, в том числе лица, принимающие решения, начинают относиться к продвигаемым идеям и предложениям как к своим собственным и руководствоваться ими при принятии решений.

При таком понимании цели кампании ПЛАКАП помогает найти оптимальный вариант ее реализации: он закладывает основу для составления карты-схемы того политико-управленческого процесса, на который вы хотите повлиять, и тем самым помогает ответить на ключевые вопросы, возникающие в ходе планирования кампании.

ДИАГРАММА 4.

ПЛАКАП – Планирование кампании по продвижению идей и рекомендаций



Как показано на рисунке 4, ПЛАКАП представляет собой инструмент, который помогает составлять карты-схемы и планировать, работая с несколькими измерениями – тремя основными окружностями (измерениями) и стратегическим ядром, которое является зоной пересечения этих трех окружностей. Ядро или зона пересечения окружностей – это та стратегия достижения политико-управленческого изменения, которая должна появиться в результате процесса планирования. Три частично пересекающиеся окружности ПЛАКАП дают вам основу и направление для составления карт-схем и планирования кампании. Их также можно представить как списки вопросов, которые являются ключевыми при планировании любой кампании по продвижению идей и рекомендаций, а именно:

- **Включение в процесс** — какой подход является оптимальным для того чтобы ваши идеи были включены в политико-управленческие обсуждения, на которые вы стремитесь повлиять, и кто будет вашей целевой аудиторией (или целевыми аудиториями)?

- **Посланник** — кто должен вести кампанию или стать ее лицом и какая помощь вам потребуется от других?
- **Послания и мероприятия** — что вы можете сообщить целевым аудиториям, чтобы они отреагировали на ваше послание, поняли, приняли и запомнили его суть? Как лучше всего донести это послание целевым аудиториям – через какие тщательно подобранные мероприятия и другие инструменты коммуникации?

Таким образом, название каждого направления (окружности) подсказывает, какие решения вам надо будет принимать после составления карт-схем и завершения планирования по этому направлению. Каждому из этих трех направлений мы посвятим по отдельной главе – главы 4, 5 и 6. Однако сейчас важно отметить, что точка пересечения трех окружностей является существенной и неотъемлемой частью ПЛАКАП, так как все измерения взаимосвязаны, и планирование одного из них помогает планировать два других. Приведем только один пример. При разработке посланий и мероприятий кампании мы ориентируемся на выводы, к которым пришли, разрабатывая «включение в процесс»; чтобы убедиться в том, что наши послания вписываются в рамки текущих обсуждений, привлекают и находят резонанс у тех, чьи взгляды и мнения необходимо изменить, чтобы направить политико-управленческий процесс в желательное для нас русло.

Подготавливая с помощью ПЛАКАП ответы на ключевые взаимосвязанные вопросы по каждому из измерений, вы сможете разработать подробный план, который поможет соблюсти баланс между тем, чего вы хотите достичь, и тем, что реально осуществимо в политико-управленческом процессе. В результате должен появиться оптимальный вариант того, как добиться политико-управленческого влияния, то есть определится зона пересечения трех окружностей ПЛАКАП – стратегический фокус вашей кампании. При определении стратегического фокуса вам следует сосредоточиться на том, чтобы дать точные и подробные ответы на следующие три ключевых вопроса:

- **Существующие/текущие препятствия на пути изменений** — какие помехи и барьеры не дают политико-управленческому процессу двигаться в желательном для вас направлении?
- **Рычаг изменений, который вы можете найти и использовать** — какие средства для достижения цели вы можете найти и использовать в процессе, чтобы сдвинуть его в желательном для вас направлении?
- **Достижимая цель** — учитывая существующие препятствия и имеющийся в вашем распоряжении рычаг изменений, как далеко вы можете продвинуть процесс?

Эти три взаимосвязанных вопроса центрального элемента ПЛАКАП будут подробно рассмотрены в следующей части пособия.

3.3 СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ФОКУС ВАШЕЙ КАМПАНИИ

Продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций обычно имеет целью изменение системы мнений относительно конкретной проблемы в области политического управления и в конечном счете изменение соответствующих управленческих практик и стратегий. В некоторых случаях продвижение проводится для того чтобы предотвратить или заблокировать изменения, но в этом пособии, стремясь сохранить ясность и представить большинство известных нам по собственному опыту случаев, мы обсуждаем, прежде всего, те кампании, которые направлены на продвижение изменений и реформ. Вы прилагаете усилия по продвижению идей и рекомендаций в надежде начать, продолжить или возобновить процесс изменений в деятельности правительства. Для этого даже в обществах с минимальным набором демократических институтов требуется достаточно широкий консенсус между теми, кто может влиять на процесс разработки и принятия решений. Конечно, ваш голос в процессе продвижения – только один из множества голосов, но если вы хорошо сделаете свою работу, он может стать катализатором процесса проведения тех изменений, которые вы стремитесь привести в политико-управленческий процесс. Поэтому предложим следующее определение: основная задача продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций состоит в том, чтобы постараться привести в движение процесс разработки политики/государственной программы. Это определение графически представлено на рисунке 5.

ДИАГРАММА 5.

Приведение политико – управленческого процесса в движение



Главные вопросы, на которые необходимо ответить разработчикам кампании, – это вопросы о том, к каким возможным результатам могут привести их усилия по продвижению идей и рекомендаций. Необходимо понять, можно ли привести в движение соответствующий политико-управленческий процесс и как именно это сделать. Этот вопрос является центральным для планирования кампаний по продвижению. При этом важно принимать в расчет следующие три фактора: (1) препятствия и сложности, существующие на пути продвижения процесса в желаемом направлении; (2) рычаг изменений, который можно найти и использовать для того чтобы продвигать процесс в этом направлении; и (3) как далеко можно продвинуть процесс в результате проведения адвокаты-кампании. Взаимосвязь этих трех компонентов, которые определяют стратегическую цель кампании, может быть представлена в виде следующей формулы:

Суть и основная сложность продвижения идей и рекомендаций в том, чтобы привести в движение политико – управленческий процесс.

ДИАГРАММА 6.

Взаимосвязь между вопросами относительно стратегического фокуса кампании

Существующие препятствия на пути изменений +
Имеющийся в вашем распоряжении рычаг изменений

**ДОСТИЖИМАЯ
ЦЕЛЬ КАМПАНИИ**

Ответы на три ключевых вопроса относительно стратегического фокуса кампании необходимы, чтобы наметить разумно достижимое политико-управленческое изменение.

Стратегическое планирование проводится для того чтобы определить разумно достижимую цель кампании. При этом применяется комбинированный подход: вы не только проводите анализ факторов, способствующих и противодействующих развитию политико-управленческого процесса, но и оцениваете, можно ли с помощью имеющегося в вашем распоряжении рычага продвинуть процесс в желаемом направлении. При таком подходе вы можете наметить реалистичную, разработанную для конкретного контекста цель кампании. Мы понимаем, что представленная выше формула достаточно упрощена, но даже в таком виде она оказалась весьма полезной для участников наших тренингов, помогая им увидеть взаимосвязь между тремя ключевыми компонентами ПЛАКАП. Ваша стратегия продвижения идей и рекомендаций будет продуманной и четкой, когда вы подробно и внятно ответите на все три ключевых вопроса относительно фокуса вашей кампании.

Кроме того, внимательное рассмотрение этих ключевых факторов помогает исследователям увидеть в продвижении идей и рекомендаций место для себя. Исследователи тратят значительные усилия и время на всестороннее изучение политико-управленческой проблемы и часто уверены, что им удалось найти для нее «оптимальное» решение. При этом им трудно понять, почему предложенное ими решение едва ли будет быстро воспринято и реализовано. Дело в том, что подобные решения чаще всего разрабатываются в «стерильных лабораторных» условиях, без учета той борьбы за власть и тех ограничений и сложностей, которые есть в реальном политико-управленческом процессе. Подробное рассмотрение трех ключевых компонентов стратегического фокуса кампании помогают отказаться от неосуществимых планов и вернуться «на землю», к политико-управленческим реалиям и накладываемым ими ограничениям.

3.3.1 ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПЕРЕМЕН: ВЫЯВЛЕНИЕ, АНАЛИЗ, СОСТАВЛЕНИЕ КАРТЫ

Прежде чем переходить к любым действиям по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций, необходимо оценить те препятствия и сложности, которые мешают направить процесс в намеченном вами направлении. Такие препятствия и сложности многообразны, но среди них наиболее часто встречаются следующие:

- процесс разработки и принятия решений носит сравнительно закрытый характер;
- ценности и интересы, которые выражаете и защищаете вы, не совпадают с ценностями и интересами правительства;
- проблема не включена в правительственную повестку дня;
- у определенной аудитории ощущается недостаток информации и знаний относительно проблемы или путей ее возможного решения;
- исследования той политики/государственной программы, которая находится в фокусе вашего внимания, не проводились, или они проводились, но полученных данных недостаточно для того чтобы способствовать принятию политико-управленческих решений.

Как только вы обратите серьезное внимание на возможные препятствия, вам придется обдумать, насколько выводы и рекомендации вашего исследования соотносятся с текущим политико-управленческим контекстом, и это подтолкнет вас к переходу от проведения исследования к продвижению разработанных в нем идей и рекомендаций. Знание и понимание препятствий и сложностей поможет сформировать реалистичные ожидания относительно того, какие именно изменения могут стать результатом вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций, и разработать соответствующие послания и мероприятия для этой кампании.

В представленном ниже кейсе именно значительные препятствия, выявленные и проанализированные исследователем, сыграли главную роль при определении направления кампании и принятии решения относительно того, что может быть разумно достижимым в такой сложной ситуации. Мы также включили в этот кейс описание того, как исследователь оценивал имеющийся в распоряжении рычаг изменений и планировал цель кампании, так как все эти три элемента взаимосвязаны и полноценная разработка одного элемента невозможна в отрыве от двух других.

Суть в том, чтобы наметить разумно достижимую цель, предвзвешенно проанализировав соотношение между трудностями, которые надо преодолеть, и рычагом изменений, который есть в вашем распоряжении.

Составление «карты препятствий» помогает увидеть возможности для политико-управленческого изменения.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПЕРЕМЕН: ВЫЯВЛЕНИЕ, АНАЛИЗ, СОСТАВЛЕНИЕ КАРТЫ

В данном кейсе препятствия изначально казались непреодолимыми. Ситуация в Косово находилась в центре внимания множества международных и неправительственных организаций, средств массовой информации, особенно после операций НАТО в 1999 году. Учитывая столь значительное внимание к региону со стороны многих игроков и соответствующую изученность состояния дел в нем, Европейская инициатива стабильности не собиралась работать в Косово. Однако, являясь организацией, созданной с целью изучать и решать проблемы Балканского региона, ЕИС в определенный момент поняла необходимость приступить к работе над решением косовских проблем.

К 2003 году ситуация в Митровице стала одной из главных тем продолжающегося в Косово конфликта: население города составляли две этнические группы, которые были разделены рекой Ибар и охранялись друг от друга силами ООН. Кроме того, сербская община Митровицы была последней крупной сербской городской общиной, оставшейся в Косово. Сербь требовали, чтобы для управления населенной ими северной части города был создан отдельный муниципалитет. При этом проблемы Митровицы формулировались как проблемы безопасности. Власти в Приштине и в Белграде, международное сообщество и СМИ рассматривали ситуацию в городе, прежде всего, с точки зрения предстоящих переговоров об «окончательном статусе» или независимости Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244). Обсуждение проблем Митровицы было сосредоточено только на тематике обеспечения международной безопасности и это блокировало нормализацию ситуации в городе.

ОЦЕНКА ИМЕЮЩЕГОСЯ РЫЧАГА ИЗМЕНЕНИЙ

То, что Европейская инициатива стабильности (ЕИС) смогла перерамковать и представить проблемы Митровицы как вопрос элементарного выживания города, а не как проблему (жесткой) международной безопасности, было основополагающей успеха кампании. Исследование любого конфликта ЕИС начинается со сбора социально-экономических данных и с анализа социальной и экономической ситуации. Изучив информацию, собранную по Митровице, в том числе демографические данные, данные об источниках доходов города и горожан, эксперты ЕИС пришли к выводу, что у города не будет будущего после того, как конфликт закончится и, как следствие окончания конфликта, иссякнут многочисленные финансовые поступления извне. То, что проблемы, с которыми столкнулась Митровица, были представлены ЕИС как серьезнейшие проблемы устойчивости городского развития, заметили местные политики. Они подхватили и развили линию обсуждения ситуации в Митровице как проблемы местного экономического развития, и это стало поворотной точкой всей кампании.

Кроме проведенного ЕИС исследования, были и другие факторы, которые помогли изменить ход дискуссий, в том числе следующие:

- у ЕИС уже сложилась репутация организации, которая проводит качественные исследования о регионе и для региона;
- согласно контракту, заключенному с ООН, ЕИС получила в Косово статус организации-наблюдателя и поэтому имела доступ ко всем представителям фактической власти и местным сообществам;
- ЕИС сумела наладить рабочие связи с профессиональными сообществами экспертов, лидеров общественного мнения, ученых, политиков – представителей обеих конфликтующих сторон;
- ЕИС выстроила хорошие отношения с представителями международного сообщества, дипломатическим корпусом, местными и международными средствами массовой информации, работающими в Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244);
- в течение года вся команда ЕИС проводила обсуждения и продвижение своих рекомендаций: было написано и опубликовано множество аналитических материалов и текстов, организована серия конференций, на постоянной основе проводились встречи со всеми заинтересованными сторонами, оперативно готовились ответы на появляющиеся вопросы и вызовы;
- долгие предшествующие обсуждения ситуации в Митровице как проблемы международной безопасности делали задачу ЕИС еще более сложной. Но Европейская инициатива стабильности, предложив новое направление обсуждений и свежую повестку дня, смогла превратить сложности в возможности.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ДОСТИЖИМОЙ ЦЕЛИ

После того как проблема Митровицы была сформулирована как проблема местного развития, решения для нее были найдены на местном уровне. Было предложено создать отдельное муниципальное образование в северной части города с преимущественно сербским населением, но при условии обязательных гарантий свободы передвижения между двумя частями города, полного соблюдения и уважения всех прав собственности, а также совместного планирования местного экономического развития. Кампания по продвижению рекомендаций ЕИС состояла из нескольких последовательных этапов: привлечение внимания общественности, средств массовой информации, экспертов к новой трактовке ситуации в Митровице; долгий и сложный этап переговоров и убеждений; и, наконец, включение рекомендаций, разработанных ЕИС, в план предоставления независимости Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244) – «План Ахтисаари».

3.3.2 ОЦЕНКА ИМЕЮЩЕГОСЯ РЫЧАГА ИЗМЕНЕНИЙ

Вопрос о том, какой рычаг изменений вы можете использовать, является вторым важным вопросом, на который необходимо ответить при планировании кампании по продвижению идей и рекомендаций. Рычаг изменений складывается, во-первых, из тех возможностей, которыми вы можете воспользоваться, чтобы привести процесс в движение, и, во-вторых, из того, что вы можете привнести в политико-управленческие обсуждения, на которые стремитесь повлиять. Чтобы оценить этот рычаг, вам необходимо еще раз посмотреть на ваше исследование и его основные положения под определенным углом зрения, а именно – выявить, какие результаты и выводы исследования вы будете использовать, чтобы ускорить процесс политико-управленческих изменений, к которым стремитесь. Вместе с этим вам надо определить и те подходящие моменты или «окна возможностей» в политико-управленческом процессе, которые помогут использовать результаты вашего исследования по максимуму. Рычаг, который вы можете применить в ходе кампании, часто складывается из следующих элементов:

Рычаг изменений – это комбинация того, что можно найти и использовать, чтобы привести процесс в движение.

- новые, неожиданные или поразительные результаты исследований, факты, выводы;
- предложение нового решения для старой проблемы;
- открытое окно возможностей, которое вы можете использовать, чтобы продвинуть новую идею;
- поддержка со стороны влиятельных или могущественных лиц или групп.

В приведенном ниже кейсе многие решения относительно стиля продвижения идей и рекомендаций принимались исходя из оценки имеющегося в распоряжении рычага изменений.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПЕРЕМЕН: ВЫЯВЛЕНИЕ, АНАЛИЗ, СОСТАВЛЕНИЕ КАРТЫ

Тема возможных доходов и поступлений в государственный бюджет от разработки месторождений полезных ископаемых бурно обсуждается в Монголии в течение более десяти лет. Переговоры между правительством страны и горнодобывающими компаниями о заключении контрактов на недропользование долгое время проходили за закрытыми дверями, что вызывало множество нареканий и подозрений в коррупции и взяточничестве. В 2006 г., с целью гарантировать соблюдение общественных интересов при заключении подобных контрактов и сделать процесс переговоров более прозрачным, открытым и подотчетным, в Монголии была принята новая редакция Закона о недропользовании. Месторождение меди и золота, известное под названием Ою Толгой, по своим запасам намного превышает все ранее открытые в Монголии месторождения. При условии грамотного управления и эксплуатации месторождения доходы от Ою Толгой могут удвоить объем поступлений в государственный бюджет страны. Поэтому и сам контракт на разработку Ою Толгой, и возможные последствия от введения в эксплуатацию этого месторождения были в центре внимания общественности Монголии.

Несмотря на вступление в силу нового закона о недропользовании, на ранних стадиях переговоры межведомственной рабочей группы с международным горнодобывающим консорциумом носили закрытый характер. Форум «Открытое общество» безуспешно пытался получить текст обсуждаемого контракта или приглашение присутствовать при переговорах. Единственное, чего смог добиться Форум, это провести тренинг по ведению подобных переговоров для тех чиновников, которые входили в состав межведомственной группы. Жесткие временные рамки представляли одну из самых больших трудностей, с которыми пришлось столкнуться Форуму, так как межведомственная рабочая группа, стремясь избежать внимания общественности, передала текст контракта членам парламента для рассмотрения и одобрения за день до начала недельных государственных каникул. К счастью, эта попытка стремительно провести ратификацию контракта не удалась, и у Форума «Открытое общество» появились в распоряжении три-четыре недели для того чтобы всесторонне проанализировать контракт и обнародовать свои комментарии к нему.

ОЦЕНКА ИМЕЮЩЕГОСЯ РЫЧАГА ИЗМЕНЕНИЙ

Рычаг изменений, который был в распоряжении у Форума «Открытое общество», складывался из следующих элементов:

- Была оперативно, в течение четырех недель, проведена экспертиза контракта на разработку Ою Толгой. Два признанных эксперта (юрист и экономист) убедительно доказали, что большинство рисков по контракту будет нести правительство Монголии, а многие принципиальные пункты контракта требуют значительной доработки и уточнений.

- Итоги проведенной экспертизы были опубликованы в формате удобной для чтения и легкой для понимания статьи «Семь вопросов относительно контракта на разработку Ою Толгой»⁹. В этом тексте четко объяснялось, что именно в контракте было упущено или требовало изменений. Публикация статьи способствовала успеху кампании.
- Форум заработал репутацию серьезного и независимого игрока, а его эксперты неоднократно выступали в качестве советников и консультантов правительства страны.
- У Форума был доступ к экспертным ресурсам Института «Наблюдение за доходами» и национальных подразделений института Открытое общество, которые функционируют во многих странах мира.
- Благодаря хорошо налаженным связям в парламенте, Форум получил возможность ознакомиться с тем вариантом контракта, который был предоставлен для ратификации депутатами.
- Форум действовал как представитель интересов общественности. После того как Форум провел для своих партнеров встречу по обсуждению результатов экспертизы контракта, организации гражданского общества активизировали свою деятельность. Таким образом, результаты проведенного Форумом исследования стали одним из катализаторов уличных демонстраций и широких протестов против подписания контракта.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗУМНО ДОСТИЖИМОЙ ЦЕЛИ

С самого начала процесса Форум «Открытое общество» выражал обеспокоенность тем, что контракт недостаточно проработан, и при заключении и реализации такого важного для развития всей страны контракта могут повториться уже однажды допущенные ошибки. После того как представители Форума ознакомились с текстом представленного парламенту соглашения, они наметили следующие цели для своей кампании: во-первых, предотвратить подписание и ратификацию парламентом данной версии Контракта, во-вторых, провести широкие и открытые обсуждения с целью разработки более справедливого и продуманного контракта. Наладив сетевые взаимодействия с членами парламента, Форум достиг этих целей.

3.3.3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗУМНО ДОСТИЖИМОЙ ЦЕЛИ КАМПАНИИ

После того как вы проанализировали соотношение между трудностями, которые надо преодолеть, и «рычагом» изменений, который вы можете применить, вам необходимо трезво оценить, как далеко ваши усилия по продвижению идей и рекомендаций могут продвинуть процесс. Диапазон достижимых целей кампании по продвижению может быть широким, от инициирования первоначальных обсуждений до принятия конкретного решения, в том числе целью кампании может быть:

- повышение осведомленности общества;
- инициирование обсуждений представителями заинтересованных сторон (стейкхолдерами);
- изменение отношения экспертного сообщества к политико-управленческой проблеме или предлагаемым вариантам ее решения;

- включение проблемы в повестку дня органов власти;
- подготовка законопроекта и проведение его обсуждения в парламенте;
- продвижение ваших политико-управленческих рекомендаций – вплоть до включения их в решения органов власти и практической реализации.

В этом списке приведены некоторые примеры действий, направленных на трансформацию политико-управленческого процесса. Возможно, работая с инструментом ПЛАКАП, вы придете к выводу, что в настоящее время невозможно продвинуть процесс и благоразумнее дожидаться более благоприятного момента. Но при планировании важно помнить, что цель кампании должна быть в том, чтобы изменить политико-управленческий процесс: кампания нацелена на изменение именно процесса разработки политики/государственной программы, а не на последствия от ее реализации. Например, вы стремитесь улучшить доступ одной из групп населения к услугам здравоохранения и рассчитываете, что такое улучшение будет результатом реализации ваших рекомендаций (запланированным результатом). При этом, планируя свою кампанию, вы должны обдумать, как далеко вы сможете продвинуть процесс вперед и изменить его таким образом, чтобы запланированный результат стал реальностью. Возможно, для этого надо убедить одну из политических партий поддержать эти рекомендации и включить их в программу, с которой партия будет участвовать в предстоящих выборах. Даже в случае, если процесс достиг точки, когда законодатели готовы принять законы, гарантирующие реализацию рекомендованного вами варианта решения, вам необходимо направить свои усилия на то, чтобы принятие этих законов действительно состоялось. Планирование кампаний всегда ориентировано на привнесение изменений в процесс – таких изменений, которые, если они произойдут, обеспечат результат.

Приведенные ниже кейсы дают возможность более подробно рассмотреть три взаимосвязанных элемента, которые определяют стратегическую цель кампании по продвижению идей и рекомендаций. В обоих кейсах постановке разумно достижимой цели кампании предшествовал анализ соотношения между трудностями, которые надо преодолеть, и рычагом изменений, который можно применить.

Цель вашей кампании – это тот тип изменений, которые вы хотите увидеть в политико–управленческом процессе, от начала обсуждения до принятия окончательного решения.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

Службы «одного окна» были учреждены в Казахстане в соответствии с указом президента страны за несколько лет до проведения исследования. Декларировалось, что внедрение технологии службы «одного окна» будет способствовать предотвращению коррупции и повышению качества государственных услуг. Однако качество работы этих служб вызывало множество нареканий со стороны граждан и бурю критики в средствах массовой информации. Глава министерства, ответственного за функционирование режима «одного окна», остро нуждался как в оценке текущих проблем в работе соответствующих служб, так и в предложениях и рекомендациях, как можно усовершенствовать технологию, чтобы она соответствовала местным возможностям. Исследователь, которая в то время находилась во временном отпуске по месту своей основной работы в министерстве по делам государственной службы Казахстана и работала над кандидатской диссертацией, одновременно была стипендиатом-исследователем политики и политического управления. Она не только провела исследование, которое так требовалось министру, но и смогла наладить деловые контакты с одним из ключевых советников министерства юстиции (министерства, которое отвечало за внедрение и функционирование служб одного окна). Министерство с готовностью рассмотрело результаты ее исследования и рекомендации относительно того, как усовершенствовать работу служб.

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПЕРЕМЕН: ВЫЯВЛЕНИЕ, АНАЛИЗ, СОСТАВЛЕНИЕ КАРТЫ

Правительственная программа по внедрению службы «одного окна» пробуксовывала и это вызывало значительную критику со стороны общества. Министерство юстиции признавало, что культура государственного управления Казахстана затрудняла реализацию программы, а многие из подходов, позаимствованных из международной практики работы подобных служб, не соответствовали казахстанским реалиям. Ситуация еще более осложнялась отсутствием исследований по соответствующей тематике и тем, что вся экспертная поддержка правительственной программы осуществлялась единственным экспертом – советником министерства.

На ранних этапах кампании самой сложной задачей было доказать, во-первых, что необходимо провести научную экспертизу правительственной программы и, во-вторых, что молодой исследователь справится с проведением такой экспертизы. С одной стороны, задача облегчалась тем, что исследователь имела опыт работы в государственном ведомстве – Агентстве по делам государственной службы республики Казахстан. Опыт работы в органах государственной власти являлся несомненным стартовым преимуществом для исследователя, которая предлагала свою экспертизу сравнительно замкнутой системе государственного управления. С другой стороны, ситуация осложнялась тем, что у исследователя не было значительного опыта и устоявшейся репутации эксперта по вопросам организации службы «одного окна». Кроме того, этим вопросом исследователь занималась, являясь аспирантом одного из зарубежных университетов, где она писала диссертацию по теме организации служб «одного окна», поэтому включить ее исследование в процесс принятия решения по этому вопросу и добиться серьезного отношения к исследованию было трудно.

ОЦЕНКА ИМЕЮЩЕГОСЯ РЫЧАГА ИЗМЕНЕНИЙ

В данном случае рычаг изменений складывался из следующих элементов:

- в ходе проведения тренингов, международных стажировок и ознакомительных визитов, организованных с помощью Агентства по делам государственной службы, исследователю удалось выстроить долгосрочные партнерские отношения с чиновниками, ответственными за работу служб «одного окна»;
- в проведенном исследовании не только обобщался международный опыт работы служб «одного окна», но и давались конкретные и практические рекомендации, как улучшить функционирование этой службы именно в Казахстане. Кроме этого, совместно с университетом Эдинбурга (в котором исследователь писала кандидатскую диссертацию) была создана долгосрочная программа тренингов, которые затем проводились на базе местного тренингового центра;
- удачная комбинация международного опыта и опыта практической работы в Казахстане добавила привлекательности разработкам и рекомендациям. С одной стороны, исследователь сама была государственным служащим в Казахстане, то есть «своей» для казахстанских чиновников и управленцев. С другой стороны, она была знакома с зарубежным опытом работы служб «одного окна» и являлась участником международных сообществ экспертов по данному вопросу;
- исследователю удалось убедить ведущего – и по сути единственного – советника министерства юстиции по вопросам службы «одного окна» в том, что проведенное ею исследование и разработанные рекомендации будут полезными для совершенствования работы этой службы в Казахстане;
- непрекращающаяся критика в средствах массовой информации той модели службы «одного окна», которая была реализована в Казахстане, вынуждала министерство юстиции искать решения для исправления и улучшения ситуации.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗУМНО ДОСТИЖИМОЙ ЦЕЛИ КАМПАНИИ

Понимая, что в Казахстане система принятия политико-управленческих решений остается сравнительно закрытой и иерархичной, исследователь решила сосредоточить свои усилия на том, чтобы повлиять на коллег-экспертов и с их помощью продвинуть, хотя бы частично, свои рекомендации относительно того, как улучшить качество и доступность службы «одного окна». В ее рекомендациях предлагалось соединить два подхода. Во-первых, в достаточно короткие сроки изменить институциональный дизайн службы, внедрив новую модель «одного окна». Во-вторых, развернуть долгосрочную программу повышения компетенций и возможностей соответствующих административных подразделений. То, что исследователь сама была государственной служащей, значительно облегчило ее работу. По ее собственным словам, ей было бы несравненно труднее продвигать рекомендации, будь она внешним экспертом или работником неправительственной организации.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат — исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПЕРЕМЕН: ВЫЯВЛЕНИЕ, АНАЛИЗ, СОСТАВЛЕНИЕ КАРТЫ

Избрание летом 2006 года нового правительства страны открыло «окно возможностей» для продвижения результатов исследования, завершено несколькими месяцами ранее. Новый министр здравоохранения искал новые идеи и разработки, которые могли бы быть реализованы его министерством. Кроме того, дополнительное «окно возможностей» для продвижения результатов исследования открылось благодаря тому, что правительство Македонии в ходе переговоров о подготовке страны к вступлению в Европейский союз взяло на себя обязательство принять «Билль о правах пациентов».

Но проведение кампании было связано и с определенными сложностями. Во-первых, необходимо было пробиться с рекомендациями «наверх», познакомить с ними министра здравоохранения и убедить его, что принятие «Билля о правах пациента» должно стать для министерства одним из приоритетов. Во-вторых, тезис о необходимости защищать права пациентов при оказании им медицинской помощи был весьма скептически воспринят влиятельными представителями медицинского сообщества страны. Они опасались, что принятие Билля приведет к ужесточению юридической ответственности врачей при урегулировании страховых претензий.

ОЦЕНКА ИМЕЮЩЕГОСЯ РЫЧАГА ИЗМЕНЕНИЙ

В данном случае рычаг представлял собой комбинацию следующих элементов:

- Близкий друг и коллега исследователя был назначен советником министра здравоохранения и искал свежие идеи и разработки, которые могли бы заинтересовать министра. Идея принять «Билль о правах пациентов» достаточно быстро привлекла его внимание и показалась интересной.
- Исследование включало в себя большой объем подготовительной работы по всесторонней разработке законопроекта, которую в противном случае пришлось бы выполнять министерству здравоохранения. Исследователь собрала и проанализировала значительный объем информации, в том числе международную практику законодательной защиты прав пациентов, соответствующий региональный опыт, результаты опросов общественного мнения, проведенных в Македонии, которые показали значительный уровень поддержки идеи принятия «Билля о правах пациентов».
- Исследователь была приглашена представлять сектор НКО в министерской рабочей группе, созданной для разработки проекта Билля о правах пациентов, и в парламентской рабочей группе, которая сопровождала законопроект на всем пути его обсуждения и принятия парламентом.
- У исследователя уже была репутация высококвалифицированного эксперта, работающего с министерством здравоохранения по целому ряду вопросов.
- Исследователь работала в независимом аналитическом центре, который представлял Македонию в международном экспертном сообществе, разработавшем основные положения Европейской хартии о правах пациентов.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗУМНО ДОСТИЖИМОЙ ЦЕЛИ КАМПАНИИ

После того как исследователю удалось привлечь внимание министра к своим рекомендациям и убедить его в их разумности и неотложности, процесс принятия билля значительно ускорился. «Билль о правах пациентов» был принят в июле 2008 года.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПРОДВИЖЕНИЯ ПОЛИТИКО – УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

При планировании кампании учитывайте следующие ключевые моменты:

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПЕРЕМЕН: ВЫЯВЛЕНИЕ И АНАЛИЗ

- Что препятствует продвижению политико-управленческого процесса в желательном направлении?
- Что именно мешает принять ваши предложения и действовать согласно вашим рекомендациям? Например, барьеры в процессе принятия решений, особенности политического режима, специфика интересов, знаний и компетенций?

ОЦЕНКА ИМЕЮЩЕГОСЯ РЫЧАГА ИЗМЕНЕНИЙ

- Что есть у вас в распоряжении, чтобы продвинуть процесс в желательном направлении? Какой катализатор для ускорения процесса вы можете применить?
- Какую комбинацию новых идей, знаний, данных, сторонников и возможностей вы можете использовать для продвижения процесса?
- Достаточно ли этой комбинации для того чтобы преодолеть выявленные сложности и препятствия и достичь намеченных вами целей?

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗУМНО ДОСТИЖИМОЙ ЦЕЛИ КАМПАНИИ

- Дайте реалистичный прогноз – каких именно изменений в процессе принятия решений можно добиться?
- Принимая во внимание те препятствия, которые вы выявили, и тот рычаг изменений, который есть в вашем распоряжении, реалистично оцените – как далеко вы можете продвинуть процесс?

Помните, что на начальной стадии планирования необходимо обдумать эти вопросы, но при этом старайтесь не завязнуть в поиске ответов на них. Следующие этапы планирования позволят вам сформировать более ясную картину и дать более детальные ответы на перечисленные выше вопросы.

Примечания

- 1 Carden 2005, 2009; Nutley, Walter, and Davies 2002.
- 2 См. http://lgi.osi.hu/documents.php?m_id=127.
- 3 См. <http://www.policy.hu>.
- 4 Центр региональных политико-управленческих исследований и сотрудничества «Studiorum», далее в этом пособии – Центр «Studiorum». <http://www.icpolicyadvocacy.org>.
- 5 См. <http://www.policy.hu>.
- 6 Global Development Network 2003.
- 7 Crewe and Young 2002, Overseas Development Institute 2004, Stone 2009.
- 8 Основные выводы были сделаны по итогам изучения 50 кейсов успешных исследовательских проектов, повлиявших на процесс принятия решений в развивающихся странах и странах переходного периода.
- 9 Open Society Forum 2007b.

4

ПЛАНИРОВАНИЕ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ (ПЛАКАП) – ВКЛЮЧЕНИЕ В ПРОЦЕСС

Работа с ключевыми участниками процесса принятия политико-управленческих решений является основополагающей для каждого, кто стремится повлиять на этот процесс через продвижение идей и рекомендаций. Успех или провал усилий по продвижению определяется пониманием того, с кем именно, когда, где и как взаимодействовать¹. В предыдущей главе мы обсудили ключевые вопросы относительно стратегического фокуса кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. В этой главе мы более подробно обсудим следующий элемент ПЛАКАП – «включение в процесс». Разработка этого элемента помогает преодолеть ограниченный подход к продвижению рекомендаций как к одностороннему общению, суть которого сводится лишь к распространению результатов исследования.

Итак, первый и самый важный из элементов-окружностей ПЛАКАП называется «включение в процесс». Этот элемент помогает опознать и оценить те многочисленные трудности, с которыми сталкивается каждый, кто действительно стремится оказать влияние на процесс разработки и реализации политико-управленческих решений. Работа над элементом заключается в том, что вы составляете карту-схему процесса принятия решений, на который хотите повлиять, а также изучаете участников этого процесса и их суждения относительно тех идей и рекомендаций, которые вы планируете продвигать. Детальное планирование всей кампании начинается именно с разработки элемента «включение в процесс», так как большинство других решений вы будете принимать исходя из тех возможностей и трудностей, которые удалось выявить на этом этапе. При разработке элемента

«включение в процесс» вы определяете место действия вашей кампании и направление, в котором надо двигаться, чтобы результаты вашего исследования оказались востребованы в соответствующем процессе принятия политико-управленческих решений. Как замечательно сказал один из участников наших тренингов: «Нам необходимо понять, какие игроки и на каком поле играют».

Эту главу мы начнем общим обзором элемента «включение в процесс», а затем подробно рассмотрим те шесть ключевых направлений, для которых надо составлять карты-схемы, чтобы в итоге получить достаточно детальную картину интересующего нас политико-управленческого ландшафта. Для каждого из шести ключевых направлений мы предложим список вопросов и уроков, которые полезно учитывать при продвижении идей и рекомендаций, и проиллюстрируем их примерами из четырех кейсов, которые были изложены в разделе 3.1. Кроме того, в конце каждого раздела этой главы вы найдете списки контрольных вопросов для планирования кампании по продвижению идей и рекомендаций.

4.1 ВКЛЮЧЕНИЕ В ПРОЦЕСС

ДИАГРАММА 7.

Включение в процесс – ПЛАКАТ.



На рисунке 7 показано, какие шесть направлений мы предлагаем выделить в разработке элемента «включение в процесс» и какие вопросы соответствуют каждому из этих направлений:

- Какой уровень интереса к исследованной вами политико-управленческой проблеме наблюдается среди ключевых участников процесса, на который вы хотите повлиять?
- На кого из ключевых лиц, принимающих решения, и лидеров мнения вам необходимо оказать влияние?
- Как на самом деле принимаются решения? Как работает реальный процесс подготовки и принятия решений?
- Какие моменты времени являются оптимальными для начала или продолжения вашей кампании? Какие окна возможностей уже открыты или могут появиться?
- Каково представление стейкхолдеров о той политико-управленческой проблеме, которая находится в фокусе вашего внимания, и о возможных решениях для нее?
- Каково отношение ключевых игроков к любым предлагаемым изменениям в политике?

Надо отметить, что представленные выше направления, которые в описании ПЛАКАП выделены как самостоятельные (например, запрос на изменения и окна возможностей), совпадают по многим пунктам. Но мы решили рассмотреть каждое из них по отдельности, так как это позволит взглянуть на особенности продвижения идей и рекомендаций с нескольких точек зрения, а значит, более четко выявить те стратегические возможности и ограничения, с которыми вам придется столкнуться. В целом такой подход поможет вам более детально и продуманно планировать кампанию по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций.

4.2 ОЦЕНКА ЗАПРОСА

У каждого правительства есть приоритеты: какие политико-управленческие вопросы необходимо решить в течение срока его полномочий, а какие можно игнорировать. Когда политико-управленческий вопрос включен в повестку дня правительства, открываются и соответствующие «окна возможностей» для его решения². Начинаются обсуждения и поиски решений: проводятся общественные дискуссии, заказываются исследования и публикуются их результаты, формируются разнообразные рабочие группы, в средствах массовой информации и в парламенте продвигаются различные точки зрения и позиции. Часть дискуссий может идти в соответствии с установленными процедурами и в формате открытых обсуждений, в то время как другая часть будет проходить за закрытыми для общественности дверями, как неформальный диалог с участием экспертов и представителей заинтересованных сторон. Если вы хотите и готовы проводить продвижение рекомендаций по вопросам, уже включенным в повестку дня, то вам стоит учитывать, что наибольший интерес вызывают те идеи

**Первый этап
детального
планирования – знать
и понимать
игроков и поле,
на котором
идет игра.**

и рекомендации, которые продвигаются кем-то из числа стейкхолдеров. Другими словами, идеи, запрос на которые уже существует. В этом случае не требуются дополнительные усилия, чтобы вызвать интерес к политико-управленческому вопросу – этот интерес уже есть.

Конечно, для того чтобы политико-управленческий вопрос обсуждался, совсем не обязательно, чтобы он был в повестке дня правительства. Группы экспертов, представители различных государственных ведомств, активные стейкхолдеры на постоянной основе обсуждают политико-управленческие вопросы, находящиеся в сфере их компетенции; а другие игроки, в том числе активисты, группы независимого контроля, международные организации, политические партии, ассоциации и профсоюзы часто иницируют или продолжают обсуждение тех вопросов, которые не включены в правительственную повестку дня. Тем не менее при разработке кампании по продвижению идей и рекомендаций важно помнить: главная причина, по которой эти группы и игроки иницируют обсуждения или подключаются к текущим дискуссиям, заключается в стремлении убедить правительство отреагировать на «их» проблему и принять меры для ее решения.

Определите, существует ли запрос на перемены.

Весьма вероятно, что включение конкретной новой темы в список приоритетов правительства приведет к тому, что больше людей захочет прочитать или послушать ваше мнение относительно этой темы или даже принять участие в вашей кампании по продвижению соответствующих идей и рекомендаций. Значительное количество исследований подтверждает, что легче влиять на разработку той политики, на которую уже существует определенный запрос³. Также важно отметить, что «политико-управленческое влияние не является спонтанно возникающим побочным продуктом качественно проведенного исследования»⁴. Другими словами, предложение в отсутствие запроса вряд ли приведет к изменению политики. Мы не стремимся отговорить вас от разработки тем и вопросов, которые еще не стали предметом активных дискуссий. Но мы хотим обратить ваше внимание на то, что первой целью кампании по продвижению идей и рекомендаций является инициирование таких обсуждений, которые помогут включить политико-управленческий вопрос в повестку дня правительства; и даже в этом случае реализация рекомендуемого вами политико-управленческого изменения потребует времени, значительных ресурсов и ответственной вовлеченности.

Старайтесь подключиться к уже идущим обсуждениям.

Во всех четырех рассматриваемых нами кейсах на момент начала кампаний уже наблюдался определенный уровень запроса на изменение. Приведенные ниже три примера могут послужить иллюстрацией различных видов такого запроса:

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

В момент, когда Европейская инициатива стабильности (ЕИС) начала проводить соответствующие исследования и кампанию по продвижению рекомендаций, город Митровица был олицетворением всех проблем, сложившихся к тому времени в Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244). Город был жестко разделен по этническому принципу на две части, границей между которыми стала река Ибар. Проблемы города активно обсуждались в национальных, региональных и международных экспертных и политических кругах и в средствах массовой информации, в то время как стейкхолдеры бились над поисками решений для ситуации, которая воспринималась как проблема из сферы безопасности и общественного порядка.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Принятие «Билля о правах пациентов» было одним из обязательств, которое взяло на себя правительство Македонии в ходе переговоров с Европейским союзом о подготовке страны к вступлению в ЕС. При этом закон был в повестке дня законодательного органа страны, но не находился в числе приоритетов нового правительства, сформированного летом 2006 года. Два фактора способствовали тому, что принятие Билля достаточно быстро оказалось в повестке дня нового правительства. Во-первых, у исследователя был доступ к советнику министра здравоохранения. Во-вторых, аналитический центр Studiorum сумел убедительно доказать, что в 2006 году он успешно провел всю необходимую подготовительную работу по всесторонней разработке законопроекта, которую в противном случае должны были бы проводить министерства. Кроме того, переговоры Македонии с Европейским Союзом по подготовке страны к вступлению в ЕС также создавали благоприятные возможности для того чтобы экспертиза Studiorum оказалась востребованной. Дело в том, что Европейский союз часто формулирует свои запросы как политико-управленческие, ответы на которые должны быть обоснованы результатами и выводами проведенных исследований⁵.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

На протяжении более десяти лет в Монголии бурно обсуждается тема государственных доходов от контрактов на недропользование, которые правительство страны заключает с международными горнопромышленными компаниями. Связанные с этими контрактами случаи широкомасштабной коррупции, недобросовестно заключенных соглашений, нанесенного стране экологического ущерба являются центральными темами дискуссий. В эти обсуждения вовлечены все слои общества, так как горнопромышленный сектор рассматривается как один из потенциальных локомотивов экономического развития страны. На фоне этих активных дискуссий в 2006 году в стране был принят новый закон, регулирующий процедуры заключения контрактов на недропользование.

Открытие одного из крупнейших в мире месторождений меди, известного под названием Ою Толгой, вызвало новый всплеск обсуждений. В центре дискуссий оказалось будущее этого потенциально богатейшего из всех разведанных на территории Монголии месторождения. Начальные этапы переговоров по контракту на разработку Ою Толгой носили закрытый характер. Монголию в них представляла межведомственная рабочая группа, другие заинтересованные игроки не смогли пробиться к участию в переговорах. После того как первый вариант контракта поступил в парламент страны, с его текстом смогли ознакомиться представители Форума «Открытое общество». Форум сделал все возможное, чтобы содержание контракта стало известно общественности, опубликовал результаты экспертного анализа контракта и приложил усилия для того чтобы воспрепятствовать подписанию соглашения, которое, по мнению экспертов, было недостаточно проработано.

4.2.1 ВИДЫ ЗАПРОСА: РУТИННОЕ, ПОСТЕПЕННОЕ ИЛИ РАДИКАЛЬНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ

При разработке кампаний по продвижению идей и рекомендаций важно учитывать, какое именно изменение чаще всего обсуждается в качестве оптимального решения для политико-управленческой проблемы – рутинное, постепенное или радикальное⁶. Различают следующие виды изменений:

- **Рутинное изменение** — в этом случае речь обычно идет о корректировке повседневных административных процедур. При проведении рутинных изменений чиновники, как правило, не проявляют большого интереса к новым разработкам и рекомендациям относительно того, как можно реформировать устоявшиеся процедуры. Большинство чиновников предпочитают действовать методом «проб и ошибок» и самостоятельно выяснять, что сработает или не сработает в конкретной ситуации.

- **Постепенное изменение** – в этом случае речь идет о корректировке некоторых подходов к реализации текущей политики/государственной программы или, если перейти на профессиональный жаргон, об изменении дизайна политики/государственной программы. Примером подобного изменения является решение привлечь некоммерческие организации для оказания социальных услуг населению – вместо продолжения практики оказания таких услуг структурами органов местного самоуправления. При проведении подобных изменений может возникнуть интерес к разработкам и рекомендациям экспертов, особенно в ситуациях, когда соответствующие компетенции органов местной власти недостаточны, как это часто бывает в странах переходного периода.
- **Радикальное изменение** – в этом случае речь идет о пересмотре стратегического направления политики/государственной программы. Например, основой государственной программы по отношению к этническим меньшинствам становится стремление ассимилировать эти группы населения, тогда как ранее основополагающим принципом был принцип мультикультурализма, отрицающий интеграцию через ассимиляцию. Именно во время проведения таких радикальных изменений, попыток существенно скорректировать или даже полностью пересмотреть политико-управленческий курс, идеи исследователей и разработки экспертов наиболее востребованы. В подобной ситуации чиновники не только рискуют своей карьерой, но и ищут новые и неординарные предложения относительно того, каким должно быть политико-управленческое изменение⁷. Многие комментаторы из стран переходного периода отмечают, что именно период проведения радикальных реформ является временем, когда исследователи и эксперты получают реальную возможность влиять на процесс принятия политико-управленческих решений⁸.

Вы должны отслеживать текущие обсуждения политики и соответственно корректировать собственные аргументы и рекомендации. При этом не столь важно, поддерживаете ли вы тот вид изменений, который обсуждается или предлагается органами власти. Представители истеблишмента и практики отмечают, что исследователи слишком часто настаивают на проведении именно радикальных изменений, даже когда радикальные реформы не стоят в повестке дня⁹. Если радикальные реформы не включены в повестку дня правительства, но, по вашему мнению, абсолютно необходимы, вам придется разработать крайне убедительное обоснование ваших рекомендаций. Кроме того, надо быть готовым к тому, что придется длительное время участвовать в обсуждениях, продолжать развивать свою линию аргументации и планомерно продвигать идею о необходимости радикальных изменений, ожидая, когда в этом убедятся представители власти.

Два из рассмотренных в нашем пособии кейсов являются хорошими примерами того, как грамотная оценка уровня запроса на изменения может стать шагом к влиянию.

Учитывайте, какой именно вид изменений можно провести.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

Службы «одного окна» были учреждены в Казахстане в соответствии с указом президента страны для предотвращения коррупции и повышения качества государственных услуг. Однако работа этих служб вызывала множество нареканий со стороны граждан и бурю критики в средствах массовой информации. Необходимо было оценить, почему выбранная модель службы «одного окна» не заработала, как ожидалось, в чем она не соответствовала местным реалиям. Также нужно было подготовить рекомендации относительно того, какую альтернативную модель можно использовать, чтобы повысить качество и доступность государственных услуг. Таким образом, речь шла о постепенном изменении: об изменении дизайна политики/государственной программы при сохранении стратегического курса. Поэтому исследователь сфокусировалась именно на разработке рекомендаций по оптимизации дизайна, принимая во внимание, что у правительства сформировался спрос на постепенное изменение.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

«Билль о правах пациентов» был одним из пунктов переговоров по подготовке к вступлению в ЕС, в которых Македония участвовала как страна-кандидат. В итоге этих переговоров правительство страны взяло на себя обязательство радикально реформировать систему здравоохранения Македонии и в том числе сделать принцип защиты прав пациентов основополагающим для всей политики здравоохранения. По сути, признание категории «права пациента» означало революцию в здравоохранении, ведь речь шла об изменении всей системы ценностей, лежащих в основе управленческих подходов в области здравоохранения. При этом у правительства не было большого пространства для маневра и возможности отказаться от проведения радикальных политико-управленческих изменений. Оно провозгласило одним из своих приоритетов подготовку страны к вступлению в ЕС, а значит, и проведение всех необходимых для этого реформ, включая реформу здравоохранения. Учитывая это, аналитический центр Studiorum провел исследование и разработал рекомендации относительно того, как провести реформу такого уровня и как адаптировать «Билль о правах пациентов» для македонского контекста.

4.2.2 ФОРМИРОВАНИЕ СПРОСА НА ЭКСПЕРТИЗУ: ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

В посткоммунистический переходный период формирование спроса и предложения на рынке политико-управленческой экспертизы отличается несколькими особенностями. Важно помнить, что институты государственного управления обращаются к внешней экспертизе только при условии институциональной стабильности и сравнительной открытости процесса принятия решений¹⁰. В посткоммунистических странах одним из самых серьезных вызовов институциональной стабильности является сверхполитизация государственного управления, которая обычно приводит к тому, что смена правительства или президента ведет каждый раз и к смене сотрудников министерств и ведомств, причем на нескольких уровнях, начиная с руководителей и заканчивая техническим персоналом¹¹. По этой причине практики советуют всем тем экспертам, которые заинтересованы в выстраивании долгосрочных конструктивных отношений с министерствами и ведомствами, налаживать контакты и партнерство с чиновниками среднего звена. Во-первых, у этих чиновников больше шансов пережить «чистки кадров». Во-вторых, именно они являются «хранителями» институциональной памяти, которая всегда формирует ту атмосферу, в которой готовятся политические решения¹².

Также важно учитывать, что сам процесс политических трансформаций и/или сильное давление экономических факторов создают предпосылки для того чтобы представители политического истеблишмента серьезнее относились к экспертному обеспечению политико-управленческих решений¹³. Это особенно заметно, когда правительство хочет и/или вынуждено (например, под давлением со стороны международного сообщества) проводить радикальные реформы. К сожалению, многие руководители на деле заинтересованы не в проведении реформ, а в получении финансовой помощи и поэтому подписывают международные соглашения в надежде угодить донорам, но без особого желания выполнять те политические обязательства, которые прописаны в этих соглашениях.

Открытость процесса принятия политико-управленческих решений является еще одной важной предпосылкой востребованности экспертизы. Процесс децентрализации государственного управления, при котором центральное правительство делегирует часть своих управленческих и бюджетных полномочий, также дает исследователям и экспертам дополнительные возможности влиять на процесс принятия решений¹⁴. Во время наших тренингов мы всегда призываем участников искать «окна возможностей» или, как мы их называем, «трещины и бреши» в процессе. Такие «бреши» могут быть различными.

К сожалению, в посткоммунистических странах формирование правил и процедур принятия решений часто отдается на откуп власти преобладающей. Именно от их личных предпочтений зависит, какие возможности в процессе принятия решений будут предусмотрены для общественного участия и/или

Налаживайте сотрудничество с чиновниками среднего уровня, ведь именно они обычно выживают при кадровых сокращениях, вызванных политической конъюнктурой.

для внесения новых идей и информации. Эта тенденция наблюдается на всех уровнях управления, от центрального (федерального) до местного¹⁵. Если к руководству министерством, ведомством, региональным подразделением органа власти или муниципальным образованием приходит прогрессивный управленец, то процесс принятия решений в этой организации чаще всего трансформируется в открытый процесс принятия информированных решений. Именно в такой ситуации может образоваться «брешь», которую нам важно заметить. Тот факт, что после двадцати лет попыток поменять коммунизм на демократию инклюзивные модели политического управления так и не утвердились в административной культуре и традиции посткоммунистических стран, означает, что задача развития управленческих компетенций и навыков остается актуальной для всех акторов, в том числе и для лиц, принимающих решения¹⁶.

Правда, возможны и другие ситуации, в которых государственные управленцы оказываются заинтересованными в том, чтобы привлечь в процесс принятия политических решений новые идеи и новых участников. Это происходит, как правило, когда проблема является предметом острых обсуждений, а правительство находится под давлением со стороны международного сообщества, средств массовой информации или общественности¹⁷. Это еще одна «брешь», которой могут воспользоваться те, кто хочет подключиться к обсуждениям.

Даже в сравнительно закрытом процессе принятия решений можно обнаружить «бреши».

Даже в сравнительно закрытых процессах для экспертного знания открываются, хотя порой и неожиданно, возможности влиять на политическое управление¹⁸. Так, наш кейс из Казахстана¹⁹ является хорошим примером того, как для решения проблем при предоставлении государственных услуг гражданам применяются новые, продвинутое модели и технологии политического управления (в том числе и технология службы «одного окна»). Применение подобных технологий требует участия экспертов, способных изучить и понять особенности местного контекста. Более того, с развитием добывающих отраслей промышленности и соответствующим ростом поступлений в государственный бюджет Казахстана и Монголии граждане и частный бизнес этих стран ожидают от органов государственной власти большего профессионализма и отдачи. А это, в свою очередь, формирует спрос на экспертизу принимаемых политико-управленческих решений и создает новые возможности для исследователей. Не всегда эта тенденция связана с продвижением к демократии, хотя она может стать катализатором движения в этом направлении. Тот факт, что экспертиза в кейсе из Казахстана осуществлялась исследователем, работающим непосредственно в органах государственной власти, является иллюстрацией того, что в условиях ограниченной открытости процесса принятия решений у внешнего эксперта имеются лишь некоторые возможности влиять на этот процесс. Подобная ситуация достаточно часто наблюдается во многих посткоммунистических странах, где власть и ресурсы сконцентрированы в органах государственной власти, и негосударственным акторам, особенно представителям неправительственных организаций, которых могут воспринимать как врагов правительства, крайне трудно влиять на принятие политико-управленческих решений.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

При планировании кампании учитывайте факторы запроса на изменение и спроса на экспертизу:

- Включена ли проблема, которую вы стремитесь решить, в правительственную повестку дня?
- Есть ли запрос на ваше исследование и ваши идеи со стороны правительства, международных организаций, других стейкхолдеров?
- Какое изменение ключевые игроки считают необходимым для государственной программы – незначительное процедурное или кардинальное?
- Если запрос на изменение отсутствует или незначителен, видите ли вы «брешь», через которую можно войти в процесс разработки политики?
- Учитывая сложившийся на данный момент запрос/интерес к политико-управленческой проблеме, которую вы хотите решить, как вы думаете – является ли цель вашей кампании реалистичной и достижимой?

4.3 СОСТАВЛЕНИЕ КАРТЫ – СХЕМЫ: ИГРОКИ, НЕФОРМАЛЬНЫЕ (СЕТЕВЫЕ) ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ЦЕНТРЫ ВЛИЯНИЯ

Еще одно важное направление при составлении карты-схемы процесса – определить, какие игроки в нем участвуют, частью каких формальных и неформальных (сетевых) взаимодействий они являются, и где в этих взаимодействиях сконцентрированы сила и власть²⁰. «Понимать, кто принимает решения, и кто имеет влияние на лиц, принимающих решения, – это задача первостепенной важности»²¹. Среди тех, кто обладает подобным влиянием, могут быть советники и чиновники, журналисты, ученые, руководители неправительственных организаций, лидеры профсоюзов и ассоциаций и даже родственники. Когда вы поймете эти взаимодействия и динамику власти, вы лучше поймете и практику принятия решений – устройство той реальной кухни, на которой готовятся и принимаются политико-управленческие решения.

На этом этапе вы все еще стараетесь понять, как в реальности работает процесс разработки и принятия решений, и для этого добавляете еще один уровень рассмотрения – игроков/актеров на игровом поле. Добавление

Определите главных игроков, обладающих властью принимать решения, и их сетевые взаимодействия.

этого уровня поможет вам принимать более обоснованные решения относительно того, как включаться в процесс в качестве актора, кому следует адресовать ваше послание, какого рода поддержка вам может потребоваться и от кого. Составление этого уровня карты-схемы мы начинаем с нанесения наиболее формализованных связей и постепенно переходим к нанесению неформальных взаимодействий. Конечно, этот порядок нанесения линий на карту не отражает уровень влияния – в действительности все часто происходит в обратном порядке.

Приведенный ниже рисунок 8 иллюстрирует группировки акторов и их взаимосвязей с лицами, принимающими решения. Далее мы рассмотрим эти взаимодействия более подробно.

ДИАГРАММА 8. Акторы, сети и центры власти.



4.3.1 Лица, принимающие решения, советники и подразделения в органах государственной власти

В представительной демократии мы избираем лидеров для того чтобы они были нашими представителями при принятии решений, которые, как мы надеемся, совершаются в интересах общества. У подобных лидеров есть полномочия принимать решения в законодательных органах власти в качестве членов парламента или сенаторов. Или, если они являются заметными фигурами в своих политических партиях, они могут стать членами правительства и выступать в роли министра или заместителя министра – на национальном уровне, или в роли мэра – на местном уровне. Более того, в любой политической партии есть влиятельные неформальные лидеры по определенным вопросам (таким, например, как вопросы внешней политики или экологии), которых часто назначают руководителями соответствующих профильных комиссий или рабочих групп. Поэтому первая задача при составлении карты – это определить тех, у кого есть полномочия принимать решения и определенная роль на всем протяжении того процесса принятия решений, который находится в центре нашего внимания.

После этого полезно выяснить, что за люди выступают в этих ролях: их прошлое, какие у них интересы, опыт, образование, и как они поднимались к власти. Как упоминалось выше, позиция конкретного лица, принимающего решения, может значительным образом влиять и на уровень открытости/закрытости процесса принятия решений, и на уровень заинтересованности в экспертизе и данных исследований²². Кроме того, выяснив, есть ли у министра серьезный интерес к работе или опыт работы в соответствующей должности, вы сможете составить более полное представление о том, будет ли он/она лидером процесса принятия решений или этот процесс будут направлять советники и различные консультативные структуры, в том числе рабочие группы и исследовательские институты.

Например, одна из наших коллег является экспертом независимого аналитического центра в Словакии, который известен своей либеральной направленностью. Директор этого центра стал министром в недавно сформированном правительстве страны. Зная о его опыте работы в независимой аналитической организации, вы можете многое понять о том, что его интересует, в каких сетевых сообществах он участвовал, и каков может быть его подход к принятию решений.

Также важно знать, какой круг советников сложился вокруг принимающего решения. Если у человека есть только ограниченный опыт работы в определенной политико-управленческой сфере, то при принятии соответствующих решений он/она часто будет следовать рекомендациям своего советника или консультационного органа. Высокопоставленные чиновники или бюрократы также могут быть чрезвычайно влиятельными лидерами процесса выработки решений, так как именно они могут дать квалифицированный совет, что работает, а что не работает в сфере государственного управления, и какие возможности есть у государственных институтов. Как часто говорят, лица, принимающие решения, устанавливают повестку дня, но именно советники и бюрократы являются теми, кто разрабатывает альтернативы для вопроса в повестке дня²³.

Выясните, какой опыт и какие интересы есть у лиц, принимающих решения, и какой круг советников сложился вокруг них.

Следующие примеры могут служить яркой иллюстрацией того, как подробная информация о круге акторов, участвующих в процессе принятия решений, стала ключом к успеху.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

В этом случае исследователь знала, что мнение одного из советников министра было особенно значимым по вопросам организации служб «одного окна». Именно на этом советнике – лидере мнения – она сосредоточила усилия по продвижению своего исследования в политико-управленческий процесс.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

В своей кампании в Митровице Европейская инициатива стабильности оперативно определила тех представителей каждой из двух полемизирующих сторон, которые стали центральными фигурами кампании. С сербской стороны таким представителем был один из членов парламента, с албанской стороны – первый мэр постконфликтной Митровицы, который во время проведения кампании по продвижению рекомендаций ЕИС уже стал премьер-министром Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244). Продвижение идей и рекомендаций едва ли было бы успешным, если бы к нему не удалось привлечь этих двух игроков.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Как и в казахстанском кейсе, кампания по продвижению рекомендаций оказалась успешной во многом благодаря тому, что исследователь, во-первых, безошибочно выбрал, кому из советников министра здравоохранения направить свои разработки и предложения, и, во-вторых, он почти случайно, благодаря контактам в академической среде, познакомился с будущим премьер-министром страны.

4.3.2 Лица, принимающие решения, НПО, ассоциации, группы интересов

Каждый, кто хочет успешно продвигать свои рекомендации во власть, должен понимать, «где сосредоточена власть и какие взаимосвязи сложились между государственными и негосударственными акторами»²⁴. В настоящее время в нашем регионе уровень участия неправительственных организаций в процессе подготовки и принятия решений весьма далек от того, который мы можем считать оптимальным для модели эффективного управления. Но с течением времени растет признание ценности включения неправительственных организаций в политико-управленческий процесс. Неправительственные организации могут представлять советы правительству в различных форматах и через различные каналы: совместные комиссии представителей аналитических центров и академической науки, участие и консультирование в формате рабочих групп или официальных слушаний, ситуационные взаимодействия в ходе лоббирования, участие в конференциях, а также через публикации.

Кроме того, границы между правительственным и неправительственным секторами размываются по мере того, как все более заметными и частыми становятся ситуации «вращающихся дверей»²⁵: случаи, когда представители неправительственного сектора переходят на работу в органы государственной власти, а затем, если в итоге выборов меняется состав правительства, возвращаются работать в неправительственную организацию. Прекрасным примером системы вращающихся дверей может служить карьера директора аналитического центра из Словакии, о котором мы упоминали выше. Иногда может происходить массовое рекрутирование экспертов из неправительственных организаций для работы в правительственных структурах (что происходило, например, в последние десять лет в Грузии и Болгарии).

В двух из рассмотренных нами кейсов можно найти интересное подтверждение тому, что для достижения целей кампании по продвижению рекомендаций важно выстраивать долгосрочное конструктивное взаимодействие между неправительственными организациями и государственными ведомствами.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Сотрудничество центра Studiorum с министерством здравоохранения Македонии началось в рамках проекта по разработке правил безопасного использования загрязненных земель. Затем эксперты центра Studiorum были приглашены представлять сектор НКО в рабочей группе, созданной под эгидой министерства для разработки проекта Билля о правах пациентов, и активно участвовали в работе этой группы на всех стадиях подготовки соответствующего законопроекта, его обсуждения и принятия парламентом. Министерство продолжило сотрудничество с центром и в рамках проведения информационной кампании, целью которой было повысить информированность общественности о недавно принятом Билле о правах пациентов. Кроме того, по инициативе и при участии экспертов центра Studiorum министерство здравоохранения создало рабочие группы для разработки моделей организации государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения, в том числе в области медицинских технологий, хирургической офтальмологии, проведения диализа.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

Форум «Открытое общество» в течение долгого времени занимал в Монголии позицию независимого игрока и, как следствие, приобрел множество друзей в различных политических партиях. На ранних стадиях ведения переговоров по заключению контракта на разработку Ою Толгой эксперты Форума имели крайне ограниченный доступ к министерству финансов Монголии. Но как только проект контракта поступил в парламент страны, депутатами которого были представители широкого спектра политических партий, эксперты «Открытого общества» смогли получить доступ к тексту контракта. Они призвали парламентариев дождаться результатов проводимой Форумом экспертизы соглашения. Подобные связи или взаимодействия оказались чрезвычайно полезными для продвижения идей и рекомендаций.

Таким образом, очень важно проследить связи, сложившиеся между организациями неправительственного сектора и органами государственной власти или лицами, ответственными за принятие решений. Многие неправительственные организации, аналитические центры и другие конкурируют друг с другом за право числиться наиболее признанным голосом, представляющим определенную группу населения, или организацией-экспертом по определенным политико-управленческим темам. Организации, добившиеся такого признания, могут объединяться в неформальные сетевые сообщества или в более формально оформленные коалиции или зонтичные организации. Многие неправительственные организации видят свою основополагающую задачу в том, чтобы добиться подобной репутации и доступа в такие сообщества. Поэтому так важно понимать, какую роль эти связи и сетевые взаимодействия играют в процессе принятия решений.

Ассоциации и объединения, представляющие многочисленные или влиятельные группы населения, также могут быть весьма значимы в процессе подготовки и принятия политико-управленческих решений. Например, в Боснии и Герцеговине ассоциации, представляющие интересы ветеранов войны, являются весьма влиятельными, и любому правительству трудно открыто усомниться в необходимости широкого набора льгот, предоставляемых этой категории граждан. Несомненно, бизнес-ассоциации и частный бизнес также могут оказывать серьезное влияние на принятие решений по определенным вопросам, поэтому экономические последствия реализации того или иного решения всегда принимаются во внимание, а бизнес-интересы часто весьма близки отдельным политическим партиям и движениям.

4.3.3 Лица, принимающие решения, и СМИ

В тех странах, где СМИ обладают определенным уровнем независимости, многие их представители могут выступать как акторы, оказывающие значительное влияние на процесс принятия решений. Как упоминалось выше, часто именно влияние СМИ способствует тому, что процесс принятия решений становится более открытым, причем речь идет о влиянии самых разных масс-медиа: начиная от традиционных печатных газет, телевидения, радио и заканчивая новыми социальными сетями и медиа, такими как Facebook, Twitter или блоги. В то же время многие СМИ в странах переходного периода продолжают функционировать как органы, озвучивающие позиции своих политических и/или корпоративных хозяев. Эти СМИ прежде всего стремятся распространять и защищать решения, уже принятые органами государственной власти, а не служить важным элементом системы сдержек и противовесов для таких решений. Новые социальные сети и медиа могут играть особенно важную роль в ситуациях, когда предпринимаются попытки жестко контролировать общественный дискурс или подавлять требования реформ и изменений.

Оцените связи между лицами, принимающими решения, и неправительственными организациями.

Учитывайте роль как традиционных СМИ, так и новых социальных сетей и медиа.

Итак, для того чтобы понять, где сосредоточена власть, важно осознавать уровень независимости и роли различных масс-медиа, так как часто репутация и будущее политиков создаются или разрушаются в ходе тех обсуждений, которые доводятся до общественности посредством СМИ. Отдельные журналисты или целые издания часто проявляют особый интерес к той или иной проблеме или позиции и, владея значительными рычагами, могут быть чрезвычайно влиятельными участниками процесса подготовки и принятия решений. Знать и учитывать этих потенциально очень сильных игроков жизненно необходимо для того чтобы понимать, какие движущие силы могут стоять за политико-управленческим решением. Пример кампании, которую Европейская инициатива стабильности провела в городе Митровица, является прекрасной иллюстрацией того, насколько значительной может быть роль СМИ в продвижении идей и рекомендаций и как важно использовать эту роль правильно.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003 – 2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

На протяжении всей своей кампании в Митровице ЕИС последовательно работала с различными СМИ на двух языках – албанском и сербском. Кроме того, ЕИС сумела наладить конструктивное взаимодействие с представительствами международных СМИ, освещавшими развитие ситуации в Митровице. Например, после того как ЕИС удалось убедить политических лидеров косоваров согласиться разделить город на два муниципальных образования, жизненно важно было объяснить представителям албаноязычных СМИ, что международное давление не было причиной принятия такого плана.

4.3.4 Неформальные сети

Неформальные связи или отношения не могут и не должны оставаться неучтенными²⁶. Как заметил один из экспертов, «взаимосвязи и родственные отношения чрезвычайно важны. Независимо от официальной или бюрократической системы, в которой они действуют, персональные и профессиональные связи между исследователем и лицом, принимающим решения, являются определяющими для политико-управленческого влияния»²⁷. Например, во время одного из наших тренингов участники из Таджикистана составили карту круга влияния вокруг президента страны и увидели, что людьми с наибольшим влиянием оказались родственники президента. Кейс кампании продвижения идей и рекомендаций в Македонии является еще одной удачной иллюстрацией того, как важны личные и неформальные отношения.

Не упускайте из виду неформальные и личные связи, их опасно недооценивать.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

В этом случае каналы для влияния появились благодаря тому, что близкий друг и коллега исследователя был назначен советником министра здравоохранения. Получив высшее медицинское образование, он некоторое время не работал в системе здравоохранения. Именно поэтому после своего назначения советником министра здравоохранения он обратился к исследователю и другим экспертам аналитического центра Studiorum за свежими идеями и разработками, которые могли бы заинтересовать министра. Идея принятия «Билля о правах пациентов» достаточно быстро привлекла его внимание и показалась интересной.

Кроме того, в рамках одной из научных конференций исследователь делала презентацию Журнала европейских исследований «Евродиалоги»²⁸ – научного журнала, который издавал центр Studiorum. По завершении презентации один из участников конференции обратился к ней и сообщил о желании опубликовать на страницах журнала свою статью. Как оказалось, этим участником был будущий заместитель министра здравоохранения. Так знакомство на научной конференции превратилось в интересную возможность для продвижения идей и рекомендаций. Конечно, эта история является, скорее, примером удачи и умения использовать капитал неофициальных контактов, чем образцом успешного планирования.

Тем не менее удача такого рода является одной из составляющих политико-управленческого влияния.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Обсудите, какие акторы и какие сети являются самыми важными для вашей кампании продвижения идей и рекомендаций:

- Кто является ключевыми стейкхолдерами в политико-управленческом процессе, на который вы хотите повлиять?
- Кто входит в число лиц, принимающих решения в отношении политики/государственной программы, на которую вы хотите влиять? Кто обладает реальной властью и принимает решения?
- С кем из тех, кто работает непосредственно в органах государственной власти и в неправительственных организациях, связаны лица, принимающие решения?
- Есть ли такие неформальные или личные отношения, которые обязательно надо учитывать?
- Кто должен стать ключевой целевой аудиторией для вашей кампании?

4.4 РЕАЛИИ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В этом разделе мы обсудим, как в реальности протекает процесс разработки и принятия политико-управленческих решений. Конечно, понимание того, как и кем принимаются решения, – это две стороны одной медали, но мы считаем, что лучше рассмотреть их по отдельности.

Как подчеркивалось выше, отправной точкой успешной кампании по продвижению идей и рекомендаций является ваше знание и понимание политико-управленческого ландшафта, то есть того процесса разработки и принятия решений, на который вы хотите оказать влияние. Между тем, часто есть значительная разница между официально заявленной процедурой процесса принятия решений и тем, как решения готовятся и принимаются в реальности. Например, согласно официальной процедуре, процесс подготовки и принятия решений относительно государственных программ в области охраны окружающей среды должен состоять из следующих этапов: (1) инициатива решения исходит от министерства охраны окружающей среды, внутри которого рабочей группой (в составе – чиновники, советники и приглашенные представители стейкхолдеров) был подготовлен соответствующий законопроект; (2) министерство передает подготовленный законопроект в парламент и это дает старт открытым общественным обсуждениям и работе парламентской рабочей группы; (3) после того как в течение установленного времени прошли открытые обсуждения и эксперты высказали свои мнения, законопроект выносится на заседание парламента для обсуждения и голосования. Но в реальности принятое решение может являться соглашением, достигнутым путем переговоров между правительством, группами бизнес-интересов, коалицией экологических неправительственных организаций, имеющих поддержку международных организаций и доноров. Именно в ходе этих переговоров было достигнуто соглашение и принималось решение.

Поэтому мы решили в данном пособии главное внимание уделить реалиям подготовки и принятия решений, а не формально заявленной процедуре, так как разница между ними может быть велика²⁹. Внимание к тому, как решения принимаются в реальности, может быть особенно важным в странах переходного периода, где формальные процедуры часто попадают в зависимость от конкретных личностей, организаций, возглавляющих этот процесс, или от давления, оказываемого извне (как уже отмечалось ранее).

**Важно
знать, как
действительно
принимаются
решения.**

В приведенных ниже кейсах знание и понимание реальной практики процесса принятия решений были особенно важны для успеха кампаний по продвижению идей и рекомендаций:

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

На протяжении всей своей кампании по продвижению рекомендаций в Митровице Европейская инициатива стабильности регулярно проводила неформальные встречи и обсуждения, которые сопровождали и дополняли официальные переговоры. Перед Европейской инициативой стабильности стояла задача организовать и направить дискуссии таким образом, чтобы две противоборствующие стороны смогли обсудить идеи, продвигаемые ЕИС, и откликнуться на ее рекомендации. Кроме того, неформальные встречи и дискуссии были призваны подключить к этим обсуждениям представителей международного сообщества, общественных деятелей, политиков, журналистов региона.

Глубокое понимание экспертами ЕИС реалий процесса, в ходе которого готовятся и принимаются политико-управленческие решения, проявилось, например, в том, как Европейская инициатива стабильности выстраивала взаимодействие по вопросам Митровицы с теми советниками и лидерами общественного мнения, которые находились в Белграде. В ходе первой прошедшей в Уилтон-парке встречи представителей интересов сербской и албанской общин Митровицы премьер-министр Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244) подтвердил свое согласие на административное разделение города на два муниципалитета, а также на то, чтобы соблюдалась свобода передвижения между этими территориями, велось совместное планирование городского экономического развития и произошло возвращение собственности всем сторонам конфликта. Зная, что в Белграде могут найтись влиятельные игроки, способные вынудить лидеров сербской общины Митровицы выступить против этих предложений, эксперты Европейской инициативы отправились в столицу Сербии. Их задачей было убедить лидеров общественного мнения Сербии не противодействовать объявленным в Уилтон-парке планам. И хотя выполнить эту задачу в полной мере не удалось, усилия экспертов ЕИС все-таки привели к тому, что сербская сторона в течение некоторого времени не предпринимала активных попыток блокировать процесс урегулирования. Во многом благодаря этому процесс урегулирования ситуации в городе Митровица получился продвинуть вперед.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

История контрактов между правительством Монголии и горнодобывающими компаниями была подпорчена слухами о связанной с ними крупномасштабной коррупции. В 2006 г. с целью гарантировать соблюдение общественных интересов при заключении подобных контрактов и сделать процесс переговоров более прозрачным, открытым и подотчетным в Монголии была принята новая редакция Закона о недропользовании. В том же году начались переговоры по контракту на разработку Ою Толгой (одного из крупнейших в мире месторождений меди), и многие из тех, кто не входил в структуры исполнительной власти, высказывали серьезное беспокойство по поводу того, насколько хорошо новая редакция закона будет работать применительно к этому контракту.

На ранних стадиях переговоры проходили только между представителями межведомственной рабочей группы и международного горнодобывающего консорциума, другие заинтересованные игроки не были к ним допущены. Форум «Открытое общество» безуспешно пытался получить текст обсуждаемого соглашения или приглашение присутствовать при переговорах. Единственное, чего смог добиться Форум, это провести тренинг для чиновников, которые входили в состав межведомственной группы. Эксперты Форума смогли ознакомиться с текстом контракта только после того, как он был передан для рассмотрения и одобрения членам парламента, и только благодаря тому, что в тот момент в составе правительства страны были представители многих политических партий, с которыми Форум связывало долгое и конструктивное взаимодействие.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Обдумайте, какова реальная практика того процесса принятия решений, который находится в фокусе вашей кампании:

- Из каких этапов состоит формальная процедура подготовки и принятия решений относительно проблемы, над которой вы работаете?
- Есть ли неформальные структуры, сети и процессы принятия решений, которые могут влиять или даже формировать решения в той политико-управленческой сфере, которая находится в центре вашего внимания?
- Кто участвует в этих неформальных обсуждениях и процессах?
- Учитывает ли план вашей кампании баланс между формальным и реальным процессом принятия решений? Как именно?

Планируйте время так, чтобы результаты вашего политико-управленческого исследования были готовы к моменту начала обсуждения и подготовки соответствующего решения.

4.5 ВЫБОР И РАСЧЕТ ВРЕМЕНИ

Как отмечают практически все комментаторы, планирование времени является решающим в продвижении идей и рекомендаций³⁰. Действительно, чтобы увеличить свои шансы повлиять на принятие решения, вам надо приложить максимум усилий для завершения исследования/анализа и быть готовым включиться с его результатами в соответствующие обсуждения как раз к тому времени, когда будет рассматриваться это решение, то есть когда в политико-управленческом процессе откроется «окно возможностей»³¹. Глубокое знание людей и технологических циклов, связанных с конкретным политико-управленческим процессом, поможет вам понять, когда могут открыться такие окна возможностей и когда для вас наступит лучшее время действовать. Два из наших кейсов могут послужить хорошей иллюстрацией того, как важно планировать время в кампаниях по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

Службы «одного окна» были учреждены в Казахстане в соответствии с указом президента страны за несколько лет до проведения исследования. Внедрение технологии службы «одного окна» рассматривалось как решение для проблем коррупции и недостаточного качества оказываемых государством услуг. В свете множества нареканий в адрес этих служб со стороны граждан и в средствах массовой информации исследователь выяснила, что министерство, которое отвечало за внедрение модели и организацию работы самой службы, не проводило ни оценки, ни других исследований процесса реализации этой инициативы и едва ли могло справиться с проведением подобного исследования. Поэтому идеи и разработки исследователя были оперативно востребованы министерством юстиции, которое остро нуждалось в подобной экспертизе.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

В течение года Форум «Открытое общество» и Институт «Наблюдение за доходами» упорно, но безуспешно пытались получить предварительный текст контракта или доступ к переговорам, которые вели по этому контракту представители межведомственной рабочей группы и международного горнодобывающего консорциума. Текст контракта стал известен неожиданно, после того как он поступил в парламент Монголии для рассмотрения и одобрения, но Форум и Институт действовали стремительно и сумели предотвратить подписание соглашения, которое они оценили как не соответствующее интересам граждан страны. По опыту мы знаем: подобные внезапные изменения в процессе предполагают, что у стейкхолдеров, особенно у представителей неправительственного сектора, может быть очень ограниченное время для того чтобы отреагировать на предварительные варианты политико-управленческих предложений или законопроектов.

4.5.1 Прогнозирование – когда откроется окно возможностей

Одна из наиболее трудных задач для экспертов, исследователей и их организаций – завершить исследование/анализ и подготовить разработки вовремя, то есть к тому моменту, когда соответствующая политико-управленческая проблема попадет на «конвейер» процесса разработки и принятия решений. В большинстве случаев на проведение и завершение политико-управленческого исследования требуется время, которое может растянуться на срок от двух-трех месяцев до двух лет. Во всех четырех рассмотренных в данном пособии кейсах прошло около года до того момента, когда политико-управленческий анализ был завершен и для соответствующих рекомендаций открылось окно возможностей. Кроме того, проведение подобных политико-управленческих исследований требует не только временных, но и других, в том числе финансовых, ресурсов. И для того чтобы найти финансирование для подобных инициатив, необходимо продемонстрировать, что у них есть отдача, что в случае прикладных политико-управленческих исследований означает демонстрацию того или иного вида влияния. Поэтому при планировании кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций вам надо постараться составить прогноз относительно того, что именно и когда попадет в повестку дня лиц, принимающих решения, и планировать ваши действия исходя из этого прогноза³².

Составление подобных прогнозов является непростой задачей, ведь процессы политики и разработки и реализации политико-управленческих решений развиваются стремительно и часто трудноуловимы³³, и для того чтобы добиться в них успеха, удача необходима не меньше, чем стратегическое планирование. Тем не менее опыт показывает, что в распоряжении экспертов есть несколько стратегий, которые позволяют достаточно успешно разрабатывать прогнозы относительно того, что может произойти на последующих стадиях процесса формирования политики. Как упоминалось в главе 2, есть несколько общепризнанных сценариев влияния на формирование политико-управленческой повестки дня, в том числе:

- повестка дня формируется результатами исследования и новыми разработками;
- повестка дня формируется под влиянием появления новых технологий и подходов и их переноса/трансфера в соответствующую политико-управленческую сферу;
- повестка дня формируется под влиянием смены руководства или изменения баланса представительства политических партий в руководящем органе страны;
- повестка дня формируется под влиянием экстраординарных событий, к которым относятся чрезвычайные ситуации, экономические кризисы и кризисы в сфере безопасности, природные катастрофы и катаклизмы³⁴.

Остановимся подробнее на этих четырех сценариях, чтобы понять, как можно содействовать процессу прогнозирования.

«Впечатляющие факты» из вашего исследования могут помочь открыть окно возможностей в политико-управленческом процессе.

- **Результаты исследования и новые разработки формируют повестку дня.**

Условия этого сценария, возможно, наиболее благоприятны для исследователя: именно результаты проведенного им анализа приводят правительство к решению действовать. В подобном сценарии исследование обычно вскрывает или высвечивает что-то неожиданное, удивительное, что невозможно проигнорировать (мы называем это «впечатляющими фактами») – что не вписывается в сложившиеся представления о проблеме политики или уже реализуемые варианты ее решения. Одним из наиболее распространенных подвидов этого сценария является ситуация, в которой исследование четко демонстрирует, что текущая политика правительства не приносит запланированных результатов; или что те факторы, на которые ссылались при выборе текущих политико-управленческих подходов, существенно изменились, например, демографические или социально-экономические факторы³⁵.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

Европейская инициатива стабильности начала исследовать проблемы Митровицы с изучения социально-экономической ситуации в городе и поиска ответа на вопрос: «Каков социально-профессиональный состав каждой из двух этнических групп, как и за счет чего эти группы живут?». Эксперты ЕИС выяснили, что численный состав обеих крупнейших этнических общин Митровицы продолжал сокращаться, вопреки заявлениям политических лидеров обеих сторон конфликта. Кроме того, ЕИС пришла к выводу, что город жил за счет кризиса, так как большинство горожан получало субсидии и пособия, поступавшие из Белграда, Приштины и от международного сообщества. Окончание кризиса привело бы к полному экономическому краху всего города. Такие результаты и выводы исследования местным жителям трудно было игнорировать. Следствием стремления ЕИС привлечь внимание к социальным, финансовым и экономическим составляющим проблем, с которыми столкнулась Митровица, стало то, что в обсуждениях будущего статуса города наметился серьезный поворот – город перестали рассматривать исключительно как воплощение нерешенных вопросов обеспечения безопасности или территориального устройства. В итоге экспертам ЕИС удалось привнести в решения, предлагаемые для проблем города, экономический аспект.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

Правительство Монголии намеревалось подписать контракт на разработку месторождения Ою Толгой международным горнодобывающим консорциумом в июле 2007 года. Форум «Открытое общество» опубликовал результаты проведенной им экономической и юридической экспертизы контракта, в которых было показано, что возможные доходы от контракта не были аккуратно просчитаны, а юридические аспекты соглашения не были достаточно разработаны. Высветив эти серьезные недочеты, Форум успешно мобилизовал значительную ответную реакцию со стороны общественности и неправительственного сектора страны, и это было тем инструментом, с помощью которого удалось заставить правительство пересмотреть свою позицию и продолжить переговоры – вместо того, чтобы подписать контракт.

Эти кейсы являются хорошим примером ситуаций, в которых результаты исследования изменили повестку дня, при этом в обоих случаях присутствовала некоторая доля прогнозирования. Для того чтобы увеличить вероятность правильного прогноза относительно изменений в повестке дня, полезно следить за тем, над какими политико-управленческими темами и вопросами работают другие организации.

Важная особенность сценария, в котором исследование формирует политико-управленческую повестку дня, заключается в том, что даже наиболее яркие данные исследований могут не привлечь внимания правительства или не восприниматься им как достойные серьезного внимания. Особенно часто подобную ситуацию можно наблюдать в странах переходного периода³⁶. Именно поэтому при составлении прогноза возможных изменений повестки дня следует учитывать такой фактор, как репутация и значимость организации, проводящей исследование. Тема репутации производителя исследований и доверия к его/ее разработкам будет подробнее освещена в главе 5 «Посланник».

- **Новые технологии, тенденции и политико-управленческий трансфер формируют повестку дня.**

Дискуссии о том, как использовать инновационные подходы и технологии для того чтобы разрабатывать лучшие и более эффективные решения политико-управленческих проблем, еще продолжаются. Новые информационные технологии и интернет дают больше всего ярких примеров того, как на протяжении последних двух десятилетий новейшие технологические достижения применяются для коллективных действий граждан, предоставления информации и даже для оказания различных видов государственных услуг. Появление новых технологий часто подталкивает правительства к тому, чтобы начать действовать и решать проблемы в поле публичной политики, и тем самым включает эти проблемы в повестку дня³⁷.

Использование тех или иных новых технологий и подходов для решения проблем в сфере государственного управления часто становится международной тенденцией и влияет на образ политико-управленческого мышления во многих странах. Подобный феномен иногда называют «политико-управленческим трансфером» или «политико-управленческим переносом»³⁸. Именно так – как перенос из одной страны переходного периода в другую – распространились многие из наиболее эффективных или «модных» в сфере государственного управления подходов. Одним из свежих примеров подобного переноса является введение единой ставки подоходного налога и упрощение процесса возврата налоговых выплат, которые проводились во многих странах с целью увеличить поступления и сборы в государственный бюджет и снизить долю теневого сектора в экономике.

Однако важно отметить, что перенос политико-управленческих подходов часто является результатом не сугубо рациональных расчетов и внутривластных решений, но комбинации давления и поощрительных стимулов со стороны международных организаций. Так, на протяжении 1990-х годов Всемирный банк и Международный валютный фонд предлагали значительные пакеты финансовой помощи тем странам с переходной экономикой и развивающимся странам, которые соглашались проводить структурные реформы в соответствии с принципами так называемого «Вашингтонского консенсуса», то есть реформы по внедрению принципов рыночной конкуренции в сферу предоставления государственных услуг. Процесс расширения ЕС также может служить примером того, как перспективы вступления в организацию и получения притока инвестиций стали мотивацией для проведения масштабных реформ.

В двух из рассматриваемых нами кейсов именно внедрение новых технологий привело к изменениям в политико-управленческой повестке дня.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

Модель службы «одного окна» является популярным во всем регионе подходом, который применяется для того чтобы расширить доступ граждан к государственным услугам, повысить качество и эффективность этих услуг, а также снизить коррупционные риски. Такая модель предоставления государственных и муниципальных услуг во многом является продуктом «нового государственного управления» – подхода, который стремится привнести профессионализм и рыночные механизмы в сферу оказания государственных услуг³⁹. Международные доноры и банки обычно приветствуют применение этого подхода как одного из этапов процесса реформ.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Принятие Билля о правах пациентов было связано с теми обязательствами, которые взяло на себя правительство Македонии в ходе подготовки страны к вступлению в ЕС.

Следите за новыми технологиями и направлениями, которые применяются в других странах, – они могут оказать влияние на политико–управленческую повестку дня в вашей стране.

Важно помнить, что новые тенденции обычно сохраняют влияние только в течение ограниченного времени, а связанные с ними окна возможностей могут закрываться так же быстро, как открываются. Поэтому необходимо внимательно отслеживать не только начало, но и завершение подобных тенденций в сфере публичной политики.

- **Смена руководства или изменение баланса представительства политических партий в правительстве трансформируют повестку дня.**

Смена власти в результате парламентских или президентских выборов запускает самый предсказуемый из всех сценариев «перезагрузки» политико-управленческой повестки дня⁴⁰. Процесс выборов подразумевает конкуренцию ценностей, которые олицетворяются и поддерживаются политическими партиями, а значит, и конкуренцию различных подходов к определению политико-управленческих проблем и их возможных решений. Кроме того, вновь пришедшая к власти партия, как правило, более открыта новым идеям и чаще заинтересована в новых источниках данных и разработок. Конечно, подобная смена политико-управленческих приоритетов может быть результатом не только парламентских выборов, но и смены лидера правящей партии или изменения баланса сил в правящей коалиции.

Принимая во внимание политические реалии борьбы за власть, неудивительно, что более высокие шансы оказать влияние на принимаемые решения имеют те экспертные разработки и рекомендации, которые попадают в резонанс с ценностями и предпочтениями нового руководства⁴¹. Это важно учитывать при планировании ваших кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Один из рассмотренных нами кейсов является хорошим примером того, как смена правительства привела к изменениям в повестке дня.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Исследование по теме «Билль о правах пациентов» было успешно завершено центром Studiorum в начале 2006 года, но эксперты центра приняли решение отложить начало кампании по продвижению идей и рекомендаций исследования. Летом 2006 г. в Македонии должны были пройти парламентские выборы и эксперты Studiorum решили дождаться их итогов. Вскоре после выборов один из коллег и друзей исследователя был назначен советником министра здравоохранения Македонии и стал подыскивать интересные политико-управленческие идеи и разработки, которые могли бы пригодиться министру при реформировании системы здравоохранения.

Исследователь предложила новоиспеченному советнику идею Билля о правах пациентов – законопроекта, принятие которого не только помогло выполнить одно из обязательств по подготовке страны к вступлению в ЕС, но и соответствовало приоритетам и повестке дня нового, сформированного после выборов правительства. Неудивительно, что министр здравоохранения оперативно и позитивно воспринял идею Билля, а исследователь в ноябре 2006 года была приглашена представлять сектор НКО в рабочей группе министерства, созданной для разработки соответствующего законопроекта.

Мы привели этот пример не для того чтобы убедить вас воздерживаться от начала кампании по продвижению идей и рекомендаций до тех пор, пока к власти не придет та политическая партия, ценности и ориентиры которой совпадают с вашими. В действительности противопоставление ценностей является основой для здоровых демократических дебатов. Более того, экспертные идеи и разработки могут дать лицу, принимающему решения, основания для того чтобы действовать или бездействовать⁴². Например, вы можете представить результаты исследования, которые вызовут сомнения или дискуссии и тем самым затормозят процесс принятия решения. Тем не менее важно иметь четкое представление о том, что в подобных обстоятельствах является достижимой целью, и что лучше предпринять: например, поддержать предложения оппозиции или наладить взаимодействие с другими экспертами, чтобы включить свои идеи и предложения в их обсуждения и дискуссии. Конечно, можно выбрать и другой вариант – взять паузу и дождаться более благоприятной ситуации.

Однако циклы выборов и возможных изменений в правительстве являются не единственными событиями, которые надо иметь в виду. Окна возможностей могут открываться и закрываться в соответствии с календарем бюджетного года или политико-управленческими технологическими циклами, которые устанавливают сроки принятия определенных решений⁴³. Важно знать календарь рутинной подготовки и принятия решений для «вашего» вопроса и учитывать его при планировании вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций.

В неблагоприятные периоды лучшей тактикой, как правило, бывает разработка альтернативных доминирующему курсу предложений или ожидание.

Когда нужно реагировать на кризис, «не доведенное до совершенства исследование – это лучше, чем ничего»⁴⁴.

- **Экстраординарные события, такие как чрезвычайные ситуации, экономические кризисы и кризисы в сфере безопасности, природные катастрофы формируют повестку дня.**

По понятным причинам такие события наиболее трудно прогнозировать, так как они происходят без предварительных уведомлений. Глобальный экономический кризис октября 2008 года является показательным примером того, как внезапный обвал международной банковской системы привел к изменению повестки дня. В нее внезапно оказались включены вопросы о том, как удержать на плаву наиболее важные национальные и международные банки и как в средне- и долгосрочной перспективе реформировать систему государственного регулирования банковской системы. В подобных условиях все другие вопросы из повестки дня правительства на время отправляются в лист ожидания, а разработки, имеющие отношение к резко проявившейся проблеме, активно обсуждаются, особенно те из них, в которых есть практические и приемлемые варианты решения.

У экспертов и исследователей есть возможности оперативно реагировать на такие особые, экстраординарные события, но нет возможности планировать их. В таких ситуациях быстрота реакции значит очень много. Как гласит одна из «Десяти заповедей экономистов»: «Решайтесь быть быстрыми, оперативными и несовершенными. Неполный анализ и не доведенное до совершенства исследование – это лучше, чем ничего»⁴⁴. Главный совет один: начинайте работать с тем, что у вас есть, и постарайтесь добавить свой голос в обсуждения до того, как начнется переход к действиям. Многие организации, например, Международная кризисная группа⁴⁵, являются хорошим примером того, как важно уметь сочетать две стратегии: с одной стороны, вести постоянный мониторинг потенциально конфликтных ситуаций и, с другой стороны, уметь оперативно реагировать на происходящие события с теми инструментами и информацией, которые доступны. Другими словами, критические и переломные моменты – это время, когда надо действовать, а не заказывать исследование, проведение которого может занять два года. Однако мы должны предостеречь вас – не превращайтесь в эксперта, который готов выступать с комментариями и предложениями по любым проблемам, включая те, которые не относятся к сфере его компетенции. Это может нанести урон вашей долгосрочной репутации. Урон, проигрыш от которого намного превысит выигрыш от краткосрочного внимания к вам со стороны СМИ.

Два из наших кейсов являются яркими примерами того, как исследователи и эксперты действовали в кризисных ситуациях. В обоих случаях они некоторое время наблюдали за развитием событий и готовились действовать.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

В марте 2004 года в Митровице, на мосту через реку Ибар, произошли новые кровавые столкновения между этническими албанцами и сербами, и миротворцы ООН перекрыли переходы через реку, соединявшие южные и северные районы города. СМИ активно освещали эти события, и международная общественность вынуждена была более серьезно подойти к обсуждению сложившейся в городе ситуации, что, в свою очередь, предоставило Европейской инициативе стабильности новые возможности активно действовать. Тем более что накануне описываемых событий, в феврале 2004 года, ЕИС издала свой доклад, в котором предлагала создать на севере города отдельное муниципальное образование, но при условии, что будет соблюдаться свобода передвижения между районами города, осуществляться совместное планирование экономического развития и произойдет возвращение собственности всем сторонам конфликта.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

В данном случае не было ни кризиса, ни чрезвычайной ситуации, но сложились такие обстоятельства, в которых исследователи должны были действовать оперативно и решительно. До июля 2007 года группа представителей различных министерств Монголии за закрытыми дверями вела переговоры с международным горнодобывающим консорциумом по поводу разработки месторождения Ою Толгой. Межведомственная рабочая группа передала предварительный текст контракта в парламент для рассмотрения и ратификации вечером последнего рабочего дня накануне праздника Наасдам, к которому приурочены недельные государственные каникулы. Эксперты Форума «Открытое общество» полагали, что министерство финансов пыталось провести соглашение через парламент в то время, когда многие были в отпуске, чтобы не привлекать общественного внимания.

Форум «Открытое общество» и Институт «Наблюдение за доходами» в течение долгого времени пытались получить доступ к переговорам и даже провели тренинг для тех, кто участвовал в них, в 2006 году. Но эксперты Форума и института так и не смогли получить доступ к тексту контракта, который был предметом переговоров. Текст контракта стал известен только после того, как он поступил в парламент, и исследователи Форума и Института «Наблюдение за доходами» должны были оперативно, к концу июля, провести юридическую и экономическую экспертизу соглашения. Опубликованные результаты данной экспертизы ставили под сомнение как юридическую проработанность контракта, так и цифры потенциальной доходности от соглашения, представленные министерством финансов. Эти результаты были переданы неправительственным организациям и СМИ, которые немедленно стали оказывать давление на депутатов, чтобы предотвратить ратификацию парламентом этой версии контракта, и смогли приостановить весь процесс.

Как видно из наших комментариев и приведенных кейсов, умение правильно рассчитывать и планировать время формируется из сбалансированного сочетания двух навыков: умения предвидеть, когда откроются и закроются окна политико-управленческих возможностей, и готовности оперативно использовать возможности, окна которых могут открываться как достаточно предсказуемо, так и абсолютно неожиданно.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Обдумайте временные рамки и возможности вашей кампании:

- Какой момент является наиболее благоприятным для начала вашей кампании и/или ее продолжения?

- Есть ли какое-то конкретное событие или этап, на которых вы хотите сфокусировать свои усилия? Например, конференция, общественные слушания или экспертные обсуждения, дискуссии в рамках рабочей группы?

- Может ли проведенное вами исследование повлиять на политико-управленческий процесс? Насколько яркими, неожиданными и убедительными являются приводимые вами факты, данные исследования? Являются ли предлагаемые вами решения востребованными и реализуемыми?

- Есть ли какие-либо популярные или «модные» технологии и подходы, которые могут помочь решению проблемы, которую вы исследовали? Можете ли вы воспользоваться ими для продвижения своих рекомендаций и идей?

- Какие окна политико-управленческих возможностей могут, по вашему мнению, открыться? Например, из-за смены политического лидера или результатов выборов?

4.6 ОБРАЗ МЫШЛЕНИЯ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

Разработчики кампаний по продвижению идей и рекомендаций стремятся оказать влияние на образ мышления находящегося в фокусе их усилий политико-управленческого сообщества. Одна из задач продвижения идей и рекомендаций состоит в том, чтобы «продать» политико-управленческому сообществу понимание проблемы, варианты возможных ее решений и соответствующие предложения таким образом, чтобы они стали теми блоками, из которых выстраивается разделяемое большинством участников этого сообщества концептуальное понимание ситуации. Другими словами, задача состоит в том, чтобы продвигаемые вами идеи и рекомендации были задействованы при конструировании того «доминирующего дискурса» или того «нарратива политики»⁴⁷, который объединяет политико-управленческое сообщество, находящееся в фокусе вашей кампании. Как правило, подобный нарратив или «история» политики строится из рамкирования политико-управленческой проблемы, оценивания результативности и эффективности уже реализуемых вариантов ее решения, набора данных, которые используются при этом оценивании, а также рекомендаций относительно новых возможных вариантов решения. Важно отметить, что в обсуждениях политико-управленческой проблемы формируется особый, разделяемый всеми участниками сообщества язык или жаргон. Конечно, в сообществе могут быть различные интерпретации аспектов соответствующей проблемы политики, но при этом общий для всех трактовок знаменатель сохраняется. Знание языка, на котором говорит сообщество, сложившееся вокруг политико-управленческой проблемы, а также понимание нарратива, который выстроен вокруг нее, являются фундаментом для разработки послания вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций. Эти знания помогут вам разработать такое послание, которое будет восприниматься целевыми аудиториями и впишется в текущие обсуждения проблемы и возможных вариантов ее решения.

Следующие два комментария относительно политико-управленческих нарративов также кажутся нам уместными и важными.

- **Предшествующие обсуждения проблемы во многом формируют текущие обсуждения и представления о ней.**

Так как представления о политико-управленческой проблеме во многом формируются на базе предыдущих обсуждений, важно знать и учитывать, как выстраивался нарратив политики в прошлом и как именно развивались предшествующие дискуссии. Полезно быть в курсе, какая информация, факты и данные использовались в процессе подготовки ранее принятых решений, связанных с этой проблемой, и, как подсказывает наш опыт, особенно полезно это знать и учитывать в странах переходного периода. В этих странах для обоснования политико-управленческих решений слишком часто используется ограниченный объем данных, которые при этом

Вам необходимо понимать и учитывать, как именно стейкхолдеры обсуждают политико-управленческую проблему и возможные варианты ее решения.

При дефиците исследований и экспертизы обсуждение проблемы политико-управленческим сообществом может быть чрезмерно эмоциональным и недостаточно обоснованным.

не отличаются высоким качеством. В подготовке решений, как правило, задействована информация двух типов: ограниченный набор статистических данных, предоставляемых правительственными ведомствами, и интерпретации международного политико-управленческого опыта, представляемые ведущими столичными экспертами. Как результат, нарративы политики часто оказываются чрезмерно эмоционально окрашенными и недостаточно научно обоснованными, но при этом долгоживущими, так как ведущие эксперты представляют и защищают их в течение продолжительного времени.

- **Ваши идеи будут услышаны и востребованы, если при разработке рекомендаций вы используете те же «рамки», что и для формулировки проблемы, для которой предлагаете решение.**

Когда вы планируете свое участие в обсуждении государственной программы, на которую хотите повлиять, обязательно учитывайте, в каких «рамках» развиваются дискуссии и как именно в них понимается, рамкируется и конструируется та проблема, которую вы стремитесь решить. Например, недостаточное предоставление государственных услуг на языках этнических меньшинств может быть представлено как проблема нарушения прав человека, проблема государственного управления (технических аспектов предоставления государственных услуг) или даже как проблема национальной безопасности, если этнические меньшинства воспринимаются как источник угрозы национальной безопасности. Если вы хотите, чтобы ваша кампания по продвижению идей и рекомендаций с первой минуты воспринималась как серьезная и целенаправленная, при ее планировании учитывайте, какие подходы к «вашей» проблеме являются доминирующими, при помощи составления карт-схем изучайте, какие концепции, символы, факты и аргументы используются для обозначения и рамкирования этой проблемы. Если вам не удастся использовать или хотя бы сослаться на эти доминирующие рамки, ваши идеи вряд ли попадут «в струю» текущих дискуссий, а ваши разработки с большой степенью вероятности будут восприняты как неактуальные и несвоевременные, независимо от качества проведенного вами исследования и полученных результатов.

Один из наших кейсов можно привести в качестве яркого примера того, что перерамкирование нарратива политики может быть успешной стратегией продвижения политико-управленческого процесса в желательном направлении.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

Перерамкирование проблемы, с которой столкнулся город, и, как следствие, изменение политико-управленческих подходов к ее решению стали поворотной точкой в кампании по продвижению идей и рекомендаций. До появления результатов исследования, проведенного ЕИС, проблема Митровицы рассматривалась как проблема обеспечения безопасности и охраны общественного порядка, а весь процесс урегулирования ситуации в городе оказался заблокирован в острых политизированных дебатах. Никто не принимал во внимание вопросы экономического будущего и устойчивого развития города. Европейская инициатива стабильности представила другой подход к анализу положения в Митровице, а именно – она предложила отказаться от акцента на теме обеспечения национальной и международной безопасности и сфокусироваться на простом вопросе: за счет чего город будет выживать после завершения конфликта? Этот вопрос не только мгновенно привлек внимание всех сторон, но и открыл местной общественности доступ к дискуссиям и обсуждениям. Перерамкирование проблемы также стало базисом для развития более конструктивных и плодотворных дискуссий между сербской и албанской сторонами.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Для своей кампании составьте карту политико–управленческих нарративов и преобладающих взглядов:

- Как различные стейкхолдеры определяют политико-управленческую проблему, которую вы хотите решить?
- Какие именно рамки ключевые игроки используют для представления и обсуждения этой проблемы? Например, они рамкируют ее как проблему нарушения прав человека, технических аспектов предоставления государственных услуг, национальной безопасности?
- На каком языке или профессиональном жаргоне обсуждают эту проблему ключевые игроки? Какие концепции или термины наиболее часто используются в соответствующих дискуссиях?
- Какие возможные варианты решения этой проблемы обсуждаются?
- Какие из этих возможных вариантов решения рассматриваются как наиболее приемлемые и реалистичные?
- Как развивалось и развивается обсуждение проблемы и возможных вариантов ее решения? Как предшествующие дискуссии повлияли на текущие обсуждения?
- Как вы будете рамкировать свои идеи и предложения, чтобы вписаться в текущие обсуждения или направить их в новое русло?

4.7 КАРТА ПОЗИЦИЙ КЛЮЧЕВЫХ СТЕЙКХОЛДЕРОВ

В предыдущем разделе речь шла о необходимости выявлять и учитывать политико-управленческие установки и нарративы, которые объединяют различных игроков в сообщество. На данном этапе необходимо проделать противоположную работу, а именно – попытаться составить «карту» точек зрения, позиций и интересов отдельных акторов, вовлеченных в процесс подготовки и принятия решений. Составление такой карты-схемы поможет вам понять, какое место среди других идей и точек зрения могут занять ваши предложения и каким должно быть ключевое послание вашей кампании, чтобы вы могли повлиять на позиции ключевых игроков. По некоторым вопросам может сложиться поддерживаемый большинством игроков запрос на изменение, но при этом у них могут быть абсолютно противоположные взгляды на то, как именно проводить такое изменение. У любого изменения всегда есть свои выигравшие и проигравшие, и различные игроки представляют и защищают в политико-управленческих дебатах интересы определенных групп, таких, например, как ветераны войны, учителя, профсоюзы, малый бизнес, пенсионеры. Добавьте к этому идеологические различия между позициями акторов, стремящихся продвигать определенные ценности, среди которых могут быть национализм, либерализм, протекционизм, свобода слова, ценности открытого общества. В «открытых» системах это ведет к здоровой конкуренции идей, которая лежит в основе демократии. Составление карты-схемы позиций ключевых игроков является основополагающим элементом планирования кампании по продвижению идей и рекомендаций, целью которой является продвижение политико-управленческой дискуссии⁴⁸.

Выполнимость целей вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций также зависит от уровня согласия/несогласия, сложившегося вокруг проблемы политики, которую вы стремитесь решить. Подобный уровень согласия/несогласия часто помогает предсказать, насколько легко или сложно будет продвигать процесс⁴⁹. Во многих странах переходного режима в период проведения полномасштабных реформ наблюдался высокий уровень согласия относительно необходимости продвигать ценности либеральной демократии и рыночной экономики. Во многих странах Восточной и Центральной Европы проведение либерально-демократических и рыночных реформ – по собственному выбору или под влиянием внешнего международного давления – не вызывало особого сопротивления общества⁵⁰. Подобные ситуации консенсуса особенно часто складываются тогда, когда речь идет о внедрении новых технологий и подходов: лица, принимающие решения, и управленцы с готовностью признают недостаточной свою компетенцию в этих вопросах и обращаются за советом к экспертам⁵¹. Два из наших кейсов – введение Билля о правах пациентов в Македонии и внедрение Службы одного окна в Казахстане – являются примерами подобного типа согласованных изменений.

Знайте и учитывайте те интересы и ценности, которые отстаивают и продвигают различные акторы.

Оцените уровень согласия/несогласия, который сложился вокруг политико-управленческой проблемы, на решение которой направлены ваши усилия.

Если между акторами существует несогласие или конфликт, вам необходимо знать конфликтующие точки зрения и позиции, а также понимать, почему различные группы акторов придерживаются именно этих позиций. Выяснив, что движет теми или иными акторами, вы сможете понять, насколько жестко они придерживаются своих позиций и есть ли вероятность того, что вам удастся их изменить. Вы также сможете понять, насколько ваши идеи и аргументация вписываются в текущие обсуждения и кто может выиграть от того, что воспользуется ими. Исходя из этого, вы сможете решить, в ваших ли интересах принимать ту или другую сторону в обсуждениях, а также каковы стратегические риски вашего участия в дискуссии на той или другой стороне (более подробно смотрите часть 6.5.). Составление карты-схемы помогает прояснить, кто является вашими потенциальными союзниками в политико-управленческих дискуссиях, а также может заставить вас пересмотреть, что надо, а что не надо включать в свою аргументацию. Это особенно полезно для тех организаций или сетей, которые хотят сохранить определенный уровень независимости в политико-управленческих обсуждениях.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

До того, как стали известны результаты проведенного Европейской инициативой стабильности исследования, сербы Митровицы требовали создания отдельного муниципального образования на севере города, чтобы защитить сербское население и его интересы от давления албанской общины, которая в объединенном городе составила бы подавляющее большинство населения. В тот период сербы, проживающие в северных районах Митровицы, находились под защитой миротворцев ООН. Перемещения между северными и населенными преимущественно албанцами южными районами города были ограничены. Большая часть домов албанцев на северном берегу реки Ибар была продана хозяевами и заселена сербами.

Албанская сторона рассматривала сербское предложение о создании отдельного административно-территориального образования на севере города как попытку аннексировать эти территории со стороны тех сербов, которые стремились сохранить сильные связи с Белградом даже после ожидаемого провозглашения независимости Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244). Вопрос потери недвижимости также поднимался обеими сторонами.

Новый этап дискуссий наступил после того, как Европейской инициативе стабильности удалось с помощью результатов проведенного ею исследования убедить обе стороны в том, что у города Митровица после завершения конфликта не будет никакого будущего до тех пор, пока обе стороны не начнут работать вместе. Суть рекомендаций ЕИС сводилась к тому, чтобы создать для сербов отдельный муниципалитет, благодаря которому они смогли бы остаться в городе, сохранить действующую больницу и университет к северу от реки Ибар, а также защищать и продвигать свои интересы на общегородском уровне. Однако в обмен на создание такого муниципального образования сербы должны были согласиться на соблюдение свободы передвижения через мосты на реке Ибар, полный возврат албанцам их собственности в северных районах города, а также на совместное планирование городского развития. Выдвигая такое предложение, Европейская инициатива стабильности рассчитывала на то, что и албанцы, и сербы Митровицы осознают необходимость найти решение для своих проблем на местном уровне и обеспечить устойчивое и справедливое будущее для всех жителей города. Предложение в итоге одобрили обе стороны.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Составьте для вашей кампании карту – схему позиций ключевых стейкхолдеров:

- Сложился ли между ключевыми игроками консенсус относительно политико-управленческой проблемы? Или, наоборот, существует конфликт?
- Какие интересы защищают различные акторы?
- Какие ценности они продвигают и поддерживают?
- Кого из акторов вам легче будет убедить своими аргументами?
- Насколько легко можно будет продолжить или закончить обсуждение?
- Насколько жестко зафиксированными являются позиции сторон – можно ли их изменить?
- Можно ли изменить позиции основных игроков, и в какой мере вам надо их изменить, чтобы продвинуть процесс?
- Исходя из уровня консенсуса/конфликта, сложившегося вокруг соответствующей проблемы, насколько достижимы цели, которые вы наметили для своей кампании по продвижению идей и рекомендаций?

Примечания

- 1 LBinkerhoff and Crosby 2002, Carden 2009, Court and Young 2003, Global Development Network 2003.
- 2 Kingdon 1984.
- 3 Court and Young 2003, International Development Center 2004, Ryan and Garret 2005.
- 4 International Development Center 2004.
- 5 Court and Young 2003.
- 6 Lindquist 2001.
- 7 Crewe and Young 2002, Lindquist 2001.
- 8 Peteri 2005.
- 9 Crewe and Young 2003.
- 10 Carden 2005, 2009, Court and Young 2003.
- 11 Carden 2005, 2009.
- 12 Carden 2009, International Development Research Center 2004.
- 13 Carden 2005, 2009.
- 14 Carden 2005, Court and Young 2003.
- 15 Jones et al 2009.
- 16 Carden 2009, Stone and Maxwell 2005.
- 17 Court and Young 2003.
- 18 Carden 2009, Jones et al. 2009.
- 19 В рейтинге «Страны переходного периода», составленном в 2010 году организацией Freedom House, Казахстан был отнесен к категории «консолидированные авторитарные режимы». – Режим доступа: <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT2010Kazakhstanfinalfinal.pdf>.
- 20 Brinkerhoff and Crosby 2002.
- 21 International Development Research Center, 2004.
- 22 Brinkerhoff and Crosby 2002, Court and Young 2003.
- 23 Kingdon 1984.
- 24 Lindquist 2001.
- 25 Global Development Network 2003, International Development Research Center 2004, Kingdon 1984, McGann and Weaver 2000.
- 26 Porter and Prysor-Jones 1997.
- 27 Carden 2004.
- 28 <http://evrodijalog.eu/site/>.
- 29 Fisher 2003.
- 30 International Development Research Center 2004, Ryan and Garrett 2005, Glover 2005, Porter and Prysor-Jones 2007.
- 31 Kingdon 1984, Sutton 1999.
- 32 Glover 2005, International Development Research Center 2004, Porter and Prysor-Jones 1997.
- 33 Global Development Network 2003.
- 34 Global Development Network 2003, Kingdon 1984, Lindquist 2001.
- 35 Lindquist 2001, Glover 2005.
- 36 Carden 2005.
- 37 Ibid.
- 38 Ibid.
- 39 Peters 2008.
- 40 Carden 2005, Kingdon 1984.
- 41 Kingdon 1984, Sutton 1999.
- 42 Ryan and Garret 2005.
- 43 Porter and Prysor-Jones 1997.
- 44 Glover 2005.
- 45 Информация доступна по адресу: [http:// www.crisisgroup.org/](http://www.crisisgroup.org/).
- 46 Glover 2005.
- 47 Global Development Network 2003, Porter and Prysor-Jones 1997, Sutton 1999.
- 48 Glover 2005.
- 49 Court and Young, 2003.
- 50 Global Development Network 2003.
- 51 Carden 2009.

5

ПЛАНИРОВАНИЕ КАМПАНИЙ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ (ПЛАКАП) – ПОСЛАННИК

Когда вы решили, как включиться в процесс, и определили, кто является вашей целевой аудиторией (или целевыми аудиториями), начинается следующий этап планирования – выбор «лица» кампании. В продвижении идей и рекомендаций посланник часто не менее важен, чем послание, и ваши шансы добиться влияния во многом зависят именно от того, насколько правильно выбран посланник или «лицо» кампании. Его роль не ограничивается простой «отправкой» послания. В продвижении политико-управленческих идей и рекомендаций посланник в ходе многократных переговоров и долгосрочной комплексной коммуникации должен привлекать, убеждать и переубеждать целевую аудиторию так, чтобы в итоге она восприняла ваши рекомендации и действовала в соответствии с ними. Поэтому стоит со всей серьезностью подойти к выбору того, кто возьмет на себя трудную роль посланника.

Под «посланником» или «лицом» может подразумеваться один человек. Но, учитывая всю ответственность этой роли, необязательно один и тот же человек должен представлять кампанию продвижения на всех ее этапах. В действительности чаще реализуется сценарий, по которому в роли посланника выступает команда из нескольких человек – представителей организации, ведущей кампанию продвижения, или коалиции организаций. При этом каждому члену команды предписывается собственная роль – в зависимости от его возможностей, компетенций, особенностей, навыков, ресурсов.

Поэтому ключевой вопрос заключается в том, кто должен быть ведущим лицом кампании и выступать в роли посланника – вы и ваша организация или кто-либо другой? Достаточно ли ваших собственных ресурсов, узнаваемости,

В продвижении политико-управленческих идей и рекомендаций посланник часто столь же значим, как само послание.

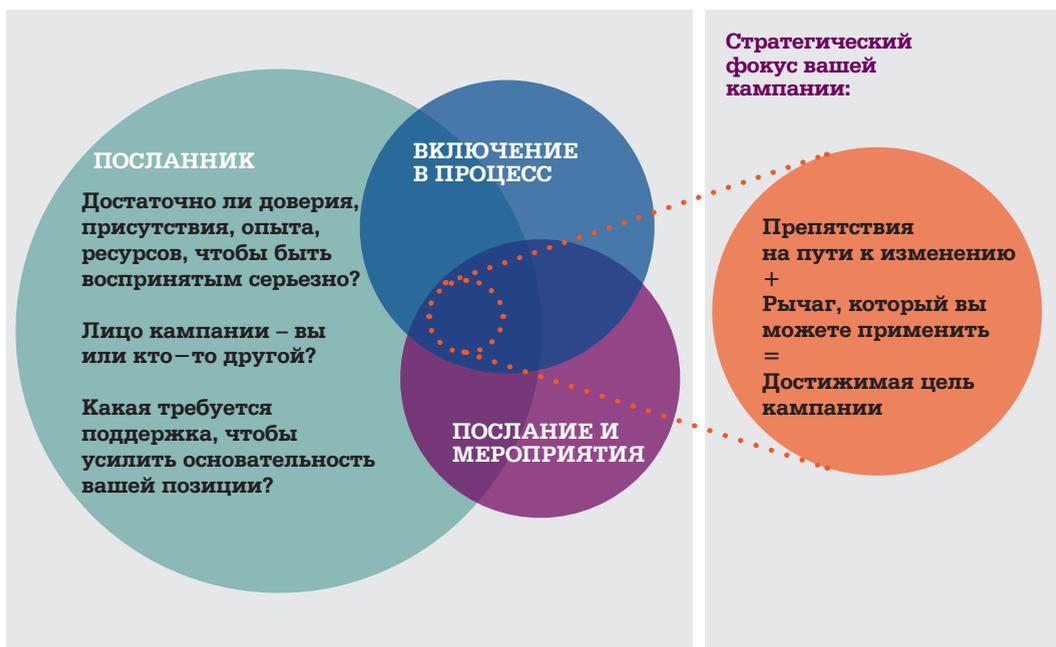
**В роли
посланника
может
выступать
один человек,
организация
или коалиция.**

доверия, репутации для того чтобы ключевые игроки отнеслись к вам серьезно? Доверяют ли вам ваши адресаты? Готовы ли они прислушаться к вам? Кроме того, надо оценить, насколько широк набор ваших собственных навыков коммуникации и общения, и достаточен ли он для того чтобы вы были успешным посланником. Если таких навыков у вас недостаточно, то вам придется подобрать на роль посланника кого-то со стороны, кто мог бы встать во главе всей кампании по продвижению идей и рекомендаций или сыграть только одну из частей роли посланника. Но при этом необходимо наращивать капитал поддержки. Другими словами, «вы должны находить друзей среди участников процесса»¹. Легитимность, которая вырастает из поддержки другими участниками процесса, и надежная репутация посланника – вот два ключевых фактора, которые помогут вам открывать двери в ходе продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций².

Именно поэтому на данном этапе планирования кампании вам надо, учитывая все те выводы, которые были сделаны относительно вашего «включения в процесс», ответить на следующие два вопроса:

- Кому следует быть лицом вашей кампании продвижения? Есть ли у вас все необходимое, чтобы самому успешно выступить в роли посланника? Или на эту роль требуется кто-то другой?
- Какие еще дополнительные ресурсы и поддержку надо привлечь, чтобы вашу кампанию продвижения восприняли всерьез?

ДИАГРАММА 9. Посланник (ПЛАКАП)



5.1 ЛИЦО КАМПАНИИ

Под «лицом» кампании нами подразумевается тот, кого все другие игроки признают ведущим (как минимум) публичной стороны кампании по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Хотя часто кампания ассоциируется с единственным лицом, в качестве посланника не обязательно действует один человек. Обычно в роли посланника выступает коалиция или команда, которая формируется из людей, принимающих активное участие в определенных мероприятиях кампании.

Помня об этом, при выборе лица (или нескольких лиц) кампании важно провести самодиагностику организации и оценить ее потенциал по следующим двум критериям:

- репутация и положение в политико-управленческой сети;
- наличие комбинации навыков, необходимых для исполнения роли посланника.

Практически невозможно найти одного человека, который обладает полным набором компетенций и навыков – исследовательских, аналитических, коммуникативных, – необходимых как для проведения исследования, так и для продвижения результатов этого исследования в политико-управленческий процесс. Именно поэтому важно понять, можно ли из числа сотрудников вашей организации собрать сильную команду со всеми теми компетенциями, навыками и стилями, которые необходимы для ведения успешной кампании. И если это возможно, то каким должно быть оптимальное распределение обязанностей между участниками команды. Например, если в рамках вашей кампании планируется работа со СМИ, то кого с опытом и навыками проведения подобной работы можно было бы поставить на это направление. Такая самодиагностика не только поможет выявить ваши сильные стороны и, как следствие, определить ту грань роли посланника, для исполнения которой вы подходите; но также поможет установить, каких ресурсов и умений вам недостает и, следовательно, кого еще надо пригласить в вашу команду посланников, чтобы восполнить этот пробел.

5.1.1 ОЦЕНИТЕ СОБСТВЕННУЮ РЕПУТАЦИЮ

Прежде всего, оцените участие, положение и статус вашей организации в том процессе разработки и принятия решений, на который вы хотите влиять. Центральным является вопрос:

- Достаточно ли вашей узнаваемости и репутации как разработчика качественных политико-управленческих идей и рекомендаций для того чтобы вас выслушали и отнеслись к вам серьезно?

Необходимо учитывать целый ряд факторов для того чтобы понять, насколько серьезную репутацию вы уже приобрели в политико-управленческом сообществе благодаря участию в предыдущих и текущих обсуждениях той политики/государственной программы, на которую хотите повлиять.

Честно оцените, насколько вы подходите для того чтобы быть «лицом» кампании по продвижению идей и рекомендаций.

Успешным посланником может стать тот, кто:

- известен в политико-управленческом сообществе как лидер, эксперт или новатор, чье мнение в отношении обсуждаемой политики признается значимым;
- имеет завидный послужной список и репутацию высокопрофессионального исследователя, аналитика, советника и комментатора по вопросам соответствующей политики/государственной программы;
- в политико-управленческих дебатах известен как представитель и выразитель мнения значительной группы акторов;
- заметен и известен крепкими связями в политико-управленческой сети;
- имеет доступ к ключевым игрокам в той отрасли политического управления, на которую необходимо повлиять;
- имеет доверие лиц, принимающих решения, и/или других значимых участников профессионального сообщества политики;
- воспринимается честным посредником, который может противостоять давлению политической конъюнктуры;
- учитывает интересы стейкхолдеров, на которых может повлиять обсуждаемая политика, имеет доступ к ним и их доверие;
- предлагает идеи, разработки и/или рекомендации, которые получают одобрение и поддержку лидеров общественного мнения, стейкхолдеров и/или лиц, принимающих решения;
- известен желанием участвовать в процессе продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций и способен запустить и направить этот процесс³.

Используя вышеперечисленные критерии, вы оцениваете свое положение в структуре политико-управленческой сети. При этом вы учитываете и собственный опыт работы в поле публичной политики, и то, насколько вы известны формальным и неформальным лидерам процесса, и то, признают ли они вас достойным участником обсуждений. Конечно, в данном контексте признание со стороны лиц, принимающих решения, и лидеров общественного мнения не подразумевает их обязательного согласия с вашей точкой зрения. Признание означает, что они видят в вас потенциал изменить ход обсуждений и влиять на процесс принятия решений и поэтому не могут позволить себе игнорировать высказываемые вами идеи и вынуждены, так или иначе, взаимодействовать с вами. Разумеется, доверие со стороны лиц, принимающих решения, и стейкхолдеров невозможно приобрести за один день. Оно нарабатывается в ходе долгого и конструктивного взаимодействия с этими акторами в соответствующей сфере публичной политики⁴.

Посланником, как правило, должен быть тот, кто известен и влиятелен в политико-управленческой сети. Но в некоторых, достаточно редких случаях на роль посланника лучше выбрать «свежее» лицо, новичка.

Подчеркнув, как важно при выборе посланника учитывать накопленные им опыт, репутацию и связи, мы обязаны упомянуть, что бывают ситуации, когда для кампании по продвижению идей и рекомендаций больше подходит новое, не столь известное лицо. Такое бывает, когда обсуждения зашли в тупик, а вы хотите продвинуть инновационную идею или предложить нестандартное решение для проблемы, которая кажется неразрешимой. В такой ситуации новое решение для старой проблемы подобно глотку свежего воздуха в затхлом помещении, и предложившего это новое решение обычно ждет доброжелательный прием.

5.1.2 ОЦЕНИТЕ СВОИ КОММУНИКАТИВНЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАВЫКИ

Продвижение идей и рекомендаций, по сути, является процессом взаимодействия с людьми. Следовательно, возвращение связей с ключевыми целевыми аудиториями является одним из важнейших направлений работы по продвижению идей и рекомендаций. Помимо прочного положения и солидной репутации в политико-управленческом сообществе, о которых упоминалось выше, посланнику необходим целый набор других, дополняющих их навыков и компетенций, в том числе:

- развитые социальные навыки, навыки межличностного взаимодействия;
- впечатляющие навыки устной и письменной коммуникации;
- навыки ведения переговоров, фасилитации и дипломатии;
- навыки сетевого взаимодействия;
- лидерские навыки.

Однако редкий исследователь обладает полным набором вышеперечисленных навыков⁵. И на практике роль посланника часто поручают тому сотруднику организации, который по должности отвечает за коммуникацию и связи с общественностью⁶. Часто бывает и так, что весь процесс разработки и проведения кампании по продвижению идей и рекомендаций рассматривается как работа, которой должны заниматься представители отдела коммуникации. Уверены, что такой подход является глубоко ошибочным, так как он не учитывает все многочисленные нюансы той роли, которую должен исполнять посланник. Продвижение идей и рекомендаций – это командная работа. Конечно, в составе команды должен быть и специалист по коммуникации и связям с общественностью. Но важно учитывать, что специалисты по коммуникации крайне редко способны самостоятельно, вне команды, разработать стратегию проведения политико-управленческого изменения.

Посланнику необходимы развитые навыки межличностного взаимодействия и коммуникации в сочетании с солидной репутацией в политико-управленческом сообществе.

Во всех четырех кейсах, приведенных в данном пособии, организации взвешенно подошли к выбору лица кампании. В двух случаях было принято решение самим выступить в роли посланника. Такой выбор сделали организации, которые уже были заметными и авторитетными участниками процесса разработки политик/государственных программ, на которые они хотели влиять. Обоснованность такого решения не вызывала сомнений, в том числе и потому, что у команд обеих организаций были достаточный опыт, ресурсы и навыки, необходимые для планирования и реализации кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

В этой кампании Европейская инициатива стабильности (ЕИС) выступила как единственный посланник и приложила огромные усилия к тому, чтобы настроить обсуждения и управлять дискуссией. Ко времени начала кампании у ЕИС уже сложилась международная репутация независимой и сильной организации, которая специализируется на проведении политико-управленческих исследований и продвижении идей и рекомендаций на Балканах. ЕИС не только была активным и влиятельным участником международного политико-управленческого сообщества (которое выступало заказчиком и спонсором большинства ее исследовательских проектов), но и сумела наладить конструктивные отношения с национальными правительствами и организациями гражданского общества в балканских странах. Кроме того, эксперты ЕИС отдельно отметили те преимущества, которые имела при проведении этой кампании командная работа, особенно потому, что роли среди участников команды распределялись с учетом особенностей и языковых предпочтений целевых аудиторий. Одним из членов команды был эксперт, который владел сербским языком и выступал как главное контактное лицо при общении с сербской стороной, в то время как другая эксперт ЕИС, свободно говорившая по-албански, стала лицом кампании при общении с албанской стороной. Много усилий и ресурсов было вложено в работу со СМИ (на национальном и международном уровнях), международными организациями, представителями дипломатического корпуса и лидерами общественного мнения в странах региона. Работа команды из нескольких посланников была основополагающим фактором для успешной работы с таким большим числом ключевых аудиторий.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

Форум «Открытое общество» – давно и успешно работающая неправительственная организация, заслужившая в Монголии репутацию независимого, непредвзятого игрока, который сумел выстроить конструктивные связи со многими политиками и представителями третьего сектора. Поэтому Форуму достаточно легко было принять решение о том, чтобы взять на себя роль посланника в этой кампании. Однако у Форума не хватало опыта и квалификации для того чтобы провести правовую и экономическую экспертизу соглашения на разработку Ою Толгой. Именно поэтому для укрепления своей позиции Форум пригласил присоединиться к кампании своего международного партнера – Институт «Наблюдение за доходами». Партнерство с Институтом «Наблюдение за доходами» принесло необходимые результаты: международный горнодобывающий консорциум позднее признал, что Форум оказался единственной монгольской организацией, которая смогла провести подробную экспертизу проекта контракта и высказать профессиональное мнение по этому вопросу. Безусловно, проведение такой экспертизы значительно усилило позицию и неправительственных организаций, и парламентариев страны.

Из представленных выше кейсов можно вынести еще два важных урока:

- **При распределении обязанностей внутри команды надо учитывать не только способности и навыки ее участников, но и специфику самой кампании по продвижению идей и рекомендаций.**

Команда Европейской инициативы стабильности сумела стать лицом кампании потому, что обладала легитимностью и обширным набором тех навыков, о которых упоминалось выше, а также потому, что у членов команды были те специфические умения и качества, которые требовались для успешного проведения именно этой кампании. Посланники были услышаны и им стали доверять при обсуждении весьма болезненной проблемы, так как они сумели выстроить коммуникацию с находящимися в разных странах целевыми аудиториями на родных для этих аудиторий языках. Когда дело доходит до решения особо чувствительных вопросов, стоит помнить, что такие факторы, как язык, этническая принадлежность, местонахождение, принадлежность к той или иной организации могут быть решающими для правильного выбора посланника вашей кампании. Но важно помнить и то, что в таких условиях для успешного исполнения роли единственного отправителя организации требуются значительные ресурсы, особенно человеческие и временные.

- **Вы можете столкнуться с необходимостью привлекать дополнительных партнеров для того чтобы они выполнили часть задач, возложенных на посланника.**

Форум «Открытое общество» является признанным участником политико-управленческой сети, сложившейся в Монголии, по вопросам управления доходами от недропользования. Кроме того, Форум накопил богатый опыт продвижения идей и рекомендаций. Это давало ему возможность выступить в роли единственного посланника в кампании по предотвращению подписания контракта на разработку месторождения Ою Толгой. Однако работники Форума понимали, что собственными силами они не смогут провести качественную правовую и экономическую экспертизу контракта и поэтому пригласили участвовать в кампании своего иностранного партнера Институт «Наблюдение за доходами», который мог бы провести такую экспертизу. Для проведения ключевых мероприятий кампании, в том числе для подготовки и публикации в монгольских газетах статьи «Семь вопросов относительно контракта на разработку Ою Толгой» была сформирована команда из представителей Форума и Института «Наблюдение за доходами». Тот факт, что в команде с «монгольским лицом» работали и иностранные эксперты, не позволил правительству Монголии проигнорировать послание кампании – призыв остановить подписание и ратификацию парламентом этого контракта.

Решение, кто должен стать посланником (или посланниками) вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций, – это решение не тактическое, а стратегическое. Посланником не становится кто – либо только потому, что является вашим другом или союзником.

5.2 СТОИТ ЛИ ПРИГЛАШАТЬ КОГО – ТО ДРУГОГО НА РОЛЬ ПОСЛАННИКА?

Возможно, по итогам самодиагностики вы придете к выводу, что ваша организация может стать лицом кампании лишь на отдельных ее этапах, но не должна выступать в роли единственного посланника. В этом случае важно решить, кто же возглавит ваши усилия по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций. Часто уже с самого начала понятно, есть ли среди ваших сторонников или участников вашей коалиции тот, кто готов взяться за такую работу и обладает необходимыми репутацией, опытом и связями. Возможно, вам даже не придется разыскивать кандидата на роль посланника – он может сам выйти на вас с предложением возглавить кампанию. Например, многие международные организации не только выступают заказчиками политико-управленческих исследований, но и поддерживают формирование транснациональных сетей из неправительственных организаций, ученых, государственных служащих, лидеров общественного мнения. Поэтому в заказе на проведение исследования может быть условие распространять результаты исследования среди и с помощью участников сети, многие из которых могут выступить посланниками и ведущими кампании по продвижению политико-управленческих рекомендаций⁷.

Но должны предостеречь вас: то, что человек или организация выразили желание выступить в роли посланника, отнюдь не означает, что они действительно подходят на эту роль. Решение относительно лица кампании не сводится к тому, чтобы выбрать кого-то из числа ваших друзей и союзников или выделить наиболее громкого и заметного участника политико-управленческой сети. Как отмечалось выше, для того чтобы политико-управленческое изменение стало возможным, посланнику необходимы значительный капитал связей, доверия и влияния в политико-управленческом сообществе, а также хорошие навыки коммуникации и межличностных взаимодействий. Другими словами, вам необходимо провести точно такую же диагностику компетенций и навыков претендента на роль посланника, какую вы проводили в отношении своей собственной организации. Без подобной процедуры оценки нельзя быть уверенным, что на роль посланника в вашей кампании выбран достойный кандидат.

5.2.1 НАЙДИТЕ ПОДХОДЯЩЕГО ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПОСРЕДНИКА ИЛИ БРОКЕРА

Особое внимание в современной литературе уделяется той роли, которую в политико-управленческом процессе играют так называемые политико-управленческие посредники и брокеры⁸. Их определяют как «людей, которые готовы вложить собственные ресурсы в продвижение симпатичных им идей и разработок и несут ответственность не только за то, чтобы привлечь внимание влиятельных игроков, но и за то, чтобы связать проблемы и предложенные для них решения с политикой»⁹. Роли политико-управленческих брокеров и посредников в кампаниях по продвижению идей и рекомендаций разнообразны, в том числе они призваны: улавливать и подхватывать идеи, толковать, интерпретировать и распространять их, активно участвовать в сетевых взаимодействиях и на всех этапах «продажи» идей лицам, принимающим решения¹⁰. Они выступают как принципиально важные посланники при заключении договоренностей, благодаря которым увеличивается влияние исследовательских и экспертных разработок. Их деятельность определяют как антрепренерскую или предпринимательскую, так как политико-управленческие брокеры и посредники вкладывают собственные ресурсы в то, чтобы запустить процесс, и работают с теми аналитическими разработками, которые, в конечном счете, продвигают их собственные ценности и интересы и способствуют росту репутации самих брокеров и посредников.

Обычно брокеров и посредников ищут среди высокопоставленных персонажей, которые легко могут получить доступ к формальным и неформальным лидерам процесса принятия решений. Действительно, такие игроки могут быть успешными политико-управленческими посредниками. Например, в ходе одного из проектов, поддержанных правительством Канады, небольшая группа депутатов парламента одной из развивающихся стран

сумела сделать выводы исследования предметом парламентских обсуждений¹¹. Этот пример является хорошим объяснением того, почему, когда дело доходит до подбора брокеров, посредников или посланников, в первую очередь рассматриваются кандидатуры тех, у кого уже есть доступ к кругу лиц, принимающих решения, а также высокий статус в политико-управленческой сети со значительным объемом ресурсов. Кроме того, от политико-управленческих брокеров и посредников, как правило, ожидают владения теми навыками коммуникации и межличностного общения, которые были перечислены выше. Также при их подборе важными являются следующие два критерия:

- понимание ими сути политико-управленческой проблемы и заинтересованность в ее решении;
- готовность потратить время на исполнение той роли, на которую их приглашают.

Наконец, помимо наличия у политико-управленческого брокера и посредника необходимых навыков, репутации и готовности работать, необходимо, чтобы он подходил именно для вашей кампании по продвижению рекомендаций, организации или коалиции. Посредник будет представлять ваши идеи и позиции лицам, принимающим решения, и лидерам общественного мнения, поэтому важно, чтобы он хотел и был способен донести ваши послания и представить вашу позицию в соответствии с вашими пожеланиями. Вам также важно убедиться, что собственные интересы политико-управленческого посредника не будут превалировать над целями кампании продвижения. Именно поэтому работа с политико-управленческим посредником не сводится к тому, что вы встречаетесь с ним один раз, передаете ему свои разработки, а затем отстраняетесь от процесса их коммуникации и продвижения. Необходимо много работать с посредником в течение всего времени его участия в кампании по продвижению ваших идей и рекомендаций. Наконец, вы должны принимать во внимание стратегические риски, которые связаны с тем, что именно этот человек будет лицом вашей кампании или вашей организации. В некоторых случаях кратковременный выигрыш от работы приглашенного политико-управленческого посредника может обернуться долгосрочными потерями, а вашей собственной репутации будет нанесен урон, если вас начнут ассоциировать с нечестным игроком.

Политико-управленческий посредник – это тот, кто не только хочет, но и может успешно выступить в роли посланника.

Итак, когда решается, кто будет посланником в кампании продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций – вы сами или кто-то другой (например, политико-управленческий посредник) – речь идет не о выборе «или-или», но о поиске компромиссного решения. И для нахождения компромисса относительно того, кто и на каких этапах будет лицом кампании, приходится учитывать и тщательно взвешивать все те особенности и факторы, которые мы перечислили выше.

В двух наших кейсах в роли посланника выступили политико-управленческие посредники. В обоих случаях решение привлечь к кампании посредников определялось стратегическими факторами: в казахстанском случае

было необходимо усилить репутацию исследователя как разработчика политико-управленческих рекомендаций; в македонском кейсе таким фактором стало то, что у политико-управленческого посредника был доступ к министру здравоохранения.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

В этом случае у исследователя уже сложилась репутация успешного руководителя обучающих программ в Агентстве по делам государственной службы республики Казахстан. В условиях сравнительно замкнутой системы в Казахстане было важно, что совет и рекомендации исходили от того, кто был «своим» в органах государственной власти. Однако исследователя еще не знали в Министерстве юстиции, которое было ответственно за работу службы «одного окна». И прежде чем начать сотрудничество с экспертом, Министерство юстиции обратилось за рекомендацией относительно него в Агентство по делам государственной службы.

Кроме того, кампания по продвижению идей и рекомендаций была успешной благодаря международному опыту исследователя. Тот факт, что она училась в аспирантуре университета Эдинбурга и участвовала в программе политико-управленческих исследований фондов «Открытое Общество»¹², был решающим для того чтобы у целевых аудиторий возник сначала интерес, а потом и доверие к ее идеям и рекомендациям. Как она отметила в ходе интервью, «им действительно нравилось говорить со мной как с международным экспертом».

Тем не менее исследователь понимала, что у нее еще нет обширного опыта проведения экспертизы по проблемам службы «одного окна», как нет и доступа к лицам, принимающим решения. Поэтому она нашла политического брокера – одного из советников министра юстиции, ведущего эксперта по вопросам службы «одного окна» – и сделала его центром продвижения своих идей. Политический брокер воспринял ключевые идеи и рекомендации исследователя и представил их как собственные министру юстиции, что и привело к успеху кампании.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Репутация центра Studiorum по вопросам политики здравоохранения в Македонии выстраивалась годами. У центра был опыт реализации совместных проектов с министерством здравоохранения страны, а также опыт участия в международной сети экспертов, разработавшей основные положения Европейской хартии о правах пациентов. Таким образом, в этой кампании Studiorum имел хорошие стартовые позиции.

Но, как и в казахстанском кейсе, решающим для успеха кампании стало то, что Studiorum смог заинтересовать своими идеями и рекомендациями одного из советников министерства здравоохранения. Этим советником был близкий друг и коллега исследователя, подыскивавший свежие идеи реформирования системы здравоохранения, чтобы предложить их недавно назначенному министру. Советник выступил в роли политического брокера, так как он представил министру основные идеи и рекомендации исследователя как собственные, а также преуспел в том, чтобы исследователя включили в состав министерской рабочей группы, созданной для разработки проекта Билля о правах пациентов.

Важно упомянуть и то, что сама исследовательница не стремилась представить свои идеи и разработки в привычном формате выступления на конференции с участием министра и других значимых экспертов, так как она сомневалась, что сможет выдержать напряженную атмосферу, свойственную подобным мероприятиям. То, что советник министерства выступил политическим брокером, взял на себя коммуникацию и продвижение идей и рекомендаций исследователя в политической сети, стало решающим фактором для успеха этой кампании.

Из представленных выше кейсов можно вынести следующие два важных урока:

- **У вас появляются дополнительные преимущества, когда удается найти политико-управленческого посредника, который работает в структурах государственной власти или близко с ними связан.**

В роли политико-управленческих посредников часто выступают представители третьего сектора или независимые консультанты, то есть специалисты, не работающие непосредственно в органах государственной власти. Но представленные выше кейсы являются подтверждением того, что политико-управленческих посредников можно найти и в органах власти, особенно среди советников министерств и ведомств. В случае Казахстана исследователь сумела найти подходящего посредника – советника министра, мнение которого во многом формировало видение плюсов и минусов службы «одного окна». Исследователь знала, что этого советника заинтересуют ее

разработки и рекомендации и он представит их кругу лиц, принимающих решения по этому вопросу. Исследователь отдавала себе отчет, что в закрытой системе принятия политико-управленческих решений ее рекомендации могут быть восприняты только в случае, если ей удастся найти сторонников и посредников непосредственно в органах государственной власти. В случае Македонии новоиспеченный советник министра здравоохранения активно искал свежие идеи, чтобы представить их своему руководителю. Этот пример еще раз подтверждает, что при поисках политико-управленческого посредника обязательно нужно учитывать его открытость и заинтересованность. Благодаря тому, что исследователя с советником министра связывали долгие и конструктивные рабочие и личные отношения, ей удалось сравнительно легко получить его поддержку. Непосредственный доступ к инсайдерам и представителям власти значительно упрощает и ускоряет процесс продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций.

- **Политико-управленческий посредник редко бывает «рыцарем без страха и упрека», который явился, чтобы спасти весь мир. Но на определенных этапах кампании продвижения ему отводится первостепенная роль.**

Оба кейса высвечивают важные особенности работы политико-управленческого посредника. Посредники обычно предпочитают специализироваться на выполнении определенной работы, например, на том, чтобы «продать» идею отдельной целевой аудитории или наладить связи с конкретным актором или группой акторов. Намного реже посредники соглашаются быть руководителем или лицом кампании на всем ее протяжении. Македонский кейс является ярким примером того, как на разных этапах кампании продвижения были задействованы разные посланники. В этой кампании задача политико-управленческого посредника состояла в том, чтобы провести этап «смягчения сопротивления» – минимизировать негативное восприятие идеи «Билля о правах пациентов» и «продать» ее министру здравоохранения. После того как министр подтвердил свой интерес к идее «Билля», роль посланника взял на себя независимый аналитический центр Studiorum, который активно участвовал в обсуждении деталей законопроекта в рабочих группах, а затем сопровождал законопроект на всем пути его принятия парламентом. Этот пример заставляет задуматься, существуют ли в реальности люди с таким широким набором навыков и компетенций¹³, который позволяет успешно справляться с ролью посредника или брокера на всех этапах кампании по продвижению идей и рекомендаций.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Продумайте лицо вашей кампании:

- Станет ли ваша организация «лицом» кампании?
- Хватит ли вашей репутации и вашего положения в кругу лиц, принимающих решения, для того чтобы к вашему мнению и вашим рекомендациям отнеслись серьезно?
- Достаточно ли ваших социальных навыков и навыков коммуникации для того чтобы успешно включить ваши идеи и рекомендации в процесс принятия решений?
- Не лучше ли на роль ведущего и «лица» кампании пригласить кого-то другого? Кого следует пригласить на роль ведущего – одного человека или организацию, коалицию?
- Есть ли у вас на примете подходящие кандидаты на роль посланника для вашей кампании продвижения?
- Надо ли пригласить нескольких посланников, чтобы распределить между ними разные этапы кампании (например, задачи налаживания коммуникации с разными целевыми аудиториями)?
- Можете ли вы найти политико-управленческого посредника – представителя третьего сектора или представителя органов власти, – который сможет выступить в роли ведущего посланника вашей кампании?
- Есть ли особые критерии, которые необходимо учесть при выборе посланника для вашей кампании? Например, знание языка или этническая принадлежность?

Лицам, принимающим решения, намного труднее отмахнуться от вашей кампании, если у вас есть поддержка широкого круга стейкхолдеров.

5.3 МОБИЛИЗАЦИЯ ПОДДЕРЖКИ

Для успеха кампании продвижения надо не только собрать свою команду посланников или посредников, но и заручиться широкой поддержкой тех, кто объединится с вами в коалицию или в неформальную сеть сторонников¹⁴. Для подтверждения состоятельности продвигаемой вами точки зрения крайне важно продемонстрировать, что на вашей стороне влиятельные акторы, организации, группы стейкхолдеров и даже советники и другие управленцы. Как показывает опыт организации кампаний по продвижению идей и рекомендаций, наибольшего успеха добиваются сетевые сообщества, которые связывают широкий круг акторов, в том числе исследователей, лиц, принимающих решения, представителей третьего сектора, стейкхолдеров¹⁵. Вам чрезвычайно важны союзники в процессе, но не ограничивайтесь сотрудничеством только с теми, кто уже вам близок: успешное продвижение включает в себя построение стратегических альянсов.

Выстраивание подобных сетей требует как можно более раннего включения всех акторов, а также взаимодействия с ними на всем протяжении кампании, что делает координацию и коммуникацию критически важными¹⁶. На практике многие кампании продвижения начинаются именно с привлечения сторонников, так как одобрение и согласованная поддержка ваших идей и разработок многими людьми может заставить лиц, принимающих решения, прислушаться к вашим идеям и заинтересоваться вашими рекомендациями, а не игнорировать их. Вы должны учесть выводы, сделанные на этапе планирования «включение в процесс», и стратегически подойти к решению, кого именно вы хотите и можете привлечь в качестве сторонников, и как получить поддержку от участников сетевого сообщества. Нелишним будет повторить, что личные связи и неформальные отношения крайне важны в такой работе.

Вам также необходимо задуматься, как можно выйти за границы уже сложившегося круга сторонников и доступного набора ресурсов. Другими словами, подумайте о том, каких ресурсов и компетенций из тех, что могли бы пригодиться для проведения кампании, вам недостает, например: опыта проведения исследований и/или кампаний продвижения, финансирования, информации, доступа к сетевым сообществам, СМИ, международным организациям, разработчикам политик/государственной программ. Как упоминалось выше, при выборе сторонников не стоит полагаться исключительно на уже сложившиеся дружеские связи с другими участниками политико-управленческой сети. Важно не только опираться на накопленный капитал дружеских связей, но и расширять сферу сотрудничества: определить, каких ресурсов вам недостает для того чтобы достигнуть цели вашей кампании, и найти и привлечь к сотрудничеству тех, кто поможет восполнить этот недостаток ваших собственных ресурсов.

Выстраивание и грамотное использование сети сторонников было важной составляющей успеха кампаний во всех приведенных в этом пособии кейсах, в том числе и в двух описанных ниже.

**Построение
сетевого
сообщества –
это не только
работа по
увеличению
числа
участников, но
и выстраивание
стратегических
альянсов.**

**Наличие
прочных сетей
сторонников
помогает
оперативно
реагировать на
возникающие
возможности
или кризисы.**

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат — исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Приведем два примера из этого кейса:

1. В течение нескольких лет до начала этой кампании центр Studorium активно участвовал в работе международной сети, в которую входили неправительственные организации, объединившие свои усилия для разработки проекта Европейской хартии о правах пациентов. Именно этот факт заставил правительство Македонии признать центр Studorium авторитетным ресурсным центром по вопросам реформы здравоохранения.
2. Правительство Македонии рассматривало возможность принятия Билля о правах без предварительных дискуссий и консультаций относительно финансовых аспектов реализации этого закона, в том числе без подробного обсуждения вопроса о финансовых условиях реализации права пациента на повторную диагностику. Центру Studorium вместе с другими представителями третьего сектора, участвующими в работе парламентской рабочей группы, удалось убедить правительство выделить время для обсуждения того, какие бюджетные условия необходимы, чтобы гарантировать, что это право пациентов будет реализуемым на практике, а не останется абстрактным.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute — Институт «Наблюдение за доходами»)

За многие годы работы в статусе независимой некоммерческой организации у Форума «Открытое общество» появилось много союзников и в правительственных кругах, и среди организаций третьего сектора. Форум получил первую копию варианта контракта на разработку месторождения Ою Толгой от депутата парламента, которого связывали с Форумом долгие годы совместной работы. До этого межведомственная рабочая группа, которая представляла Монголию на первых этапах переговоров по заключению контракта, хранила текст контракта в тайне.

У Форума сложились крепкие партнерские связи и со многими представителями неправительственного сектора. Благодаря этому, Форуму достаточно было обнародовать негативный отзыв экспертов на предварительный вариант контракта, пригласить своих партнеров на встречу с журналистами и выступить на ней в роли фасилитатора, чтобы многие НКО Монголии объединились в коалицию против подписания контракта. Буквально сразу после этого начались уличные протесты и лоббирование в парламенте против подписания контракта.

Из приведенного выше примера работы Форума «Открытое общество» можно вынести следующий важный урок:

- **Построение сети партнеров и сторонников требует много усилий и времени и не ограничивается рамками одной кампании.**

Во многих планах кампаний по продвижению идей и рекомендаций первым пунктом идет построение коалиции. Но ведь перед тем, как вы предложите потенциальным партнерам объединиться вокруг новой и интересной идеи, требуется провести предварительную подготовку. Вы сначала обращаетесь к тем людям, с которыми уже знакомы, а они, в свою очередь, помогают вам связаться с другими акторами – теми, кого может заинтересовать ваша идея. Кроме того, если вы в течение достаточно долгого времени работаете в стране или регионе и занимаетесь решением проблем определенной отрасли государственного управления, вы становитесь членом сети, связывающей людей или организации, которые также специализируются в этой области. Поэтому лучше всего, если вы еще до начала кампании продвижения являетесь активным участником политико-управленческих сетей – тогда вы сможете оперативно получить их поддержку.

Трудно предсказать и предвидеть, когда именно и какое именно «окно возможностей» откроется в политико-управленческом процессе. Именно поэтому способность быстро реагировать на возникающие возможности значительно увеличивает ваши шансы повлиять на процесс принятия политико-управленческих решений. Пример кампании Форума «Открытое общество» является яркой иллюстрацией того, как можно быстро активизировать уже сформированный капитал поддержки, он показывает, какие преимущества есть у того, кто планомерно и целенаправленно вкладывает ресурсы в выстраивание сетей, не ограничиваясь рамками единственной кампании по продвижению идей и рекомендаций. Именно долгосрочное инвестирование в создание сетевого сообщества и выстраивание его репутации как независимого, не ангажированного игрока позволило Форуму «Открытое общество» получить доступ к черновому варианту контракта на разработку месторождения Ою Толгой и своевременно озвучить критику этого соглашения.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Обдумайте, какая дополнительная поддержка и дополнительные ресурсы вам понадобятся:

- Какого уровня поддержка со стороны других акторов вам необходима для достижения целей вашей кампании?
- Достаточно ли вам ресурсов уже сформированной сети или вам надо привлечь дополнительных участников?
- Каких ключевых игроков вам надо «перетащить на свою сторону»? Являются ли они членами вашей сети? Могут ли ваши партнеры (пере)убедить этих ключевых игроков?
- Кого легче всего убедить? Кого труднее всего?
- Кто присоединится, лишь убедившись, что вас уже поддерживают другие члены вашей команды?
- Есть ли люди, которых вы можете привлечь к кампании, чтобы восполнить недостающие вам навыки и ресурсы?

Примечания

- 1 International Development Research Centre 2003.
- 2 Эти и многие другие инструменты перечислены в Start and Hovland 2004.
- 3 Brinkerhoff and Crosby 2002, Court and Young 2002, 2003, Glover 2005; Nutley, Walter, and Davies 2002, Porter and Prysor-Jones 1997.
- 4 Ryan and Garret 2005.
- 5 Brinkerhoff and Crosby 2002, Nutley, Walter, and Davies 2002, Porter and Prysor-Jones 1997.
- 6 Struyk 2006.
- 7 Weyrauch and Selwood 2007.
- 8 Gladwell 2000, Glover 2005, Kingdon 1984, Nutley, Walter, and Davies 2002, Overseas Development Institute 2009, Stone and Maxwell 2005, Sutton 1999.
- 9 Kingdon 1984.
- 10 Gladwell 2000, Stone and Maxwell 2005.
- 11 International Development Research Centre 2004.
- 12 Available online: http://lgi.osi.hu/documents.php?m_id=127.
- 13 Weiss 1978 (cited in Glover 2005).
- 14 Court and Young 2005, Ryan and Garrett 2005.
- 15 International Development Research Centre 2003.
- 16 Carden 2004, Court and Young 2005, International Development Research Centre 2003, 2004.

6

ПЛАНИРОВАНИЕ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ (ПЛАКАП) – ПОСЛАНИЕ И МЕРОПРИЯТИЯ

Когда вы решили, как включиться в процесс, определили, кто является вашими целевыми аудиториями, и подобрали кандидатуру на роль посланника (или посланников), пора приступать к планированию коммуникации ваших идей и рекомендаций. Другими словами, пришло время заняться разработкой «послания», а также мероприятий и инструментов коммуникации для кампании продвижения. Потратив много сил и времени на тщательное проведение политико-управленческого исследования/анализа, исследователям обычно нелегко решить, с чего начинать рассказ о проделанной работе, и трудно лаконично изложить суть своих выводов. Как правило, исследователи пытаются пересказать всю работу, увязают в изложении мельчайших деталей или методологических тонкостей, которые, несомненно, интересны и важны им самим, но чаще всего сбивают с толку любого не связанного с проведением этого исследования человека.

При разработке послания важно помнить: оно создается не для того, чтобы рассказать, что интересно в проведенном исследовании вам. Послание создается для того чтобы ваши идеи и рекомендации были интересными, привлекательными и убедительными для целевых аудиторий. Прежде всего, важно, чтобы вами заинтересовались и поняли вас. Слишком часто хорошие идеи не получают никакого отклика именно потому, что не была запланирована коммуникация этих идей. В ходе наших тренингов часто приходится напоминать участникам, что мы не стремимся заполнить своими книгами полки публичной библиотеки – мы пытаемся изменить публичную политику. К сожалению, коммуникацию результатов исследования часто рассматривают как нечто второстепенное. Но жизнь снова и снова

Суть послания – то, что привлекает целевые аудитории, а не то, что вам хотелось бы сообщить.

Мероприятия должны быть достаточными для того чтобы у целевых аудиторий была возможность заметить, обсудить и воспринять ваши идеи как собственные.

подтверждает, что коммуникация результатов политико-управленческого исследования так же важна, как и проведение самого исследования.

Как только у вас появились идеи относительно содержания вашего послания, вам надо решить и то, как вы будете его доставлять, чтобы это было захватывающим и убедительным. Пожалуй, еще важнее запланировать такой уровень и объем взаимодействия с целевой аудиторией, чтобы у нее было достаточно возможностей заметить, интерпретировать, обсудить, понять ваши идеи и в конечном итоге воспринять их как собственные. Другими словами, вам необходимо разработать пакет мероприятий и набор инструментов коммуникации, которые помогут достигнуть цели вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций. Планируя «включение в процесс», вы определяли целевые аудитории, а также временные рамки и возможности для начала или возобновления кампании. Теперь, на этапе разработки послания и мероприятий, вы планируете, как по максимуму использовать эти выявленные возможности и как вести обсуждение политики/государственной программы в направлении, которое необходимо для достижения намеченных вами целей.

На рисунке 10 ПЛАКАП графически представлен как процесс разработки взаимосвязанных элементов.

ДИАГРАММА 10. Послание и мероприятия (ПЛАКАП)



Учитывая выводы и решения, которые были сделаны при планировании двух предыдущих элементов ПЛАКАП, вы должны теперь сконцентрироваться на разработке третьей окружности – посланий и мероприятий кампании по продвижению идей и рекомендаций. При этом важно последовательно сделать следующие пять шагов:

- составить подробный портрет (профиль) вашей целевой аудитории;
- разработать послание и подогнать его по профилю вашей целевой аудитории;
- подобрать мероприятия и инструменты коммуникации;
- оценить стратегические риски кампании;
- обдумать возможные трудности и запланировать ваши ответные действия.

Для четкого планирования третьей окружности ПЛАКАП вы должны ясно представлять свою задачу на этом этапе, а именно: необходимо, чтобы целевая аудитория перешла от понимания послания к восприятию его как собственного. Ниже представлена коммуникационная модель продвижения идей и рекомендаций, которая поможет вам спланировать все пять шагов в этой окружности ПЛАКАП.

6.1 КОММУНИКАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ПРОДВИЖЕНИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ СОПРИЧАСТНОСТИ И СТРЕМЛЕНИЯ ДЕЙСТВОВАТЬ ЧЕРЕЗ ДИАЛОГ

Слово «послание» часто ассоциируется с чем-то однонаправленным, с тем, что вы отправляете другому человеку и затем ожидаете его/ее отклик. Если фиксироваться на таком буквальном значении слова «послание», то можно решить, что в ходе кампании продвижения ваша работа заключается в том, чтобы подготовить первоначальное сообщение, а затем ожидать откликов на него. Подобный подход прекрасно описывается тезисом: «Ты исследуй и пиши, а те, кому надо, сами найдут твои исследования и тексты»¹.

Однако по опыту мы знаем, что успешное продвижение идей и рекомендаций – это движение в обоих направлениях, это процесс переговоров и согласований, крайне трудоемкий и затратный по времени². При таком подходе кампания продвижения не сводится к тому, что вы занимаетесь «однонаправленной трансляцией» и «презентацией» своих выводов, но подразумевает, что вы обдуманно выстраиваете свое послание с целью начать диалог с целевыми аудиториями³. Конечно, невозможно предвидеть все возможные отклики на ваше первое послание и точно предсказать, как именно будет продвигаться процесс. Но знание игроков и игрового поля поможет вам составить достаточно точный прогноз того, как все будет происходить. Кроме того, как только вы посмотрите на свою кампанию как на начало диалога, вы начнете учитывать и возможные отклики на ваше послание, и необходимость оставаться вовлеченным в разворачивающиеся

дискуссии для того чтобы направлять их в нужное для вас русло. Как результат – в фокусе ваших усилий окажется разработка таких посланий, мероприятий и инструментов коммуникации, которые помогут заинтересовать и убедить определенные целевые аудитории.

Конечно, недостаточно просто пребывать в режиме диалога. Важно четко видеть цель вашего участия в дискуссиях и стремиться влиять на процесс принятия и разработки решений согласно намеченному вами плану. Еще раз подчеркнем: политико-управленческое продвижение – это сложный процесс, которым вы руководите и в ходе которого лица, принимающие решения, а также лидеры общественного мнения начинают воспринимать ваши слова, идеи, доказательства и предложения как собственные и действовать, руководствуясь ими. Естественно, этот процесс включает в себя этап презентации ваших идей и часто начинается именно с этого. Но суть процесса коммуникации заключается не столько в представлении ваших идей целевым аудиториям, сколько в посредничестве, проведении переговоров и в конечном счете в передаче чувства сопричастности к продвигаемым вами идеям.

Такая передача сопричастности и «чувства собственности», в результате которой целевые аудитории воспринимают ваши идеи как собственные и чувствуют необходимость действовать в соответствии с ними, является конечным результатом любой успешной кампании продвижения. Поэтому при планировании посланий, инструментов коммуникации и мероприятий вашей кампании важно с самого начала четко представлять, как вы будете добиваться такого результата.

На рисунке 11 приведена коммуникационная модель продвижения политико-управленческих идей, которую мы разработали для того чтобы представить последовательность этапов на пути к достижению главной цели – формированию у целевой аудитории чувства сопричастности и собственности в отношении идей и рекомендаций. Для формирования такого чувства любая аудитория должна последовательно пройти через несколько этапов – начиная с первого, расположенного в левом нижнем углу рисунка, и продвигаясь выше и выше. Важно, чтобы при планировании своей кампании вы учитывали необходимость продвижения через эти последовательные этапы и разрабатывали свои послания, мероприятия и инструменты коммуникации таким образом, чтобы они способствовали этому поступательному движению. Нужно отметить, что каждый из этапов представленной ниже модели иллюстрирует то реагирование целевой аудитории на ваши послания и мероприятия, которого вы стремитесь добиться.

Разрабатывайте послания и мероприятия для того чтобы начать диалог, а не для одностороннего предоставления информации.

ДИАГРАММА 11.

Коммуникационная модель продвижения идей и рекомендаций: Диалог для формирования чувства собственности и стремления действовать



Успешная разработка послания для кампании по продвижению идей и рекомендаций базируется на умении найти удачное сочетание многих компонентов: того, что привлекает внимание, мотивирует, тревожит, взывает к ценностям и озабоченности аудитории и при этом подкреплено аккуратно подобранными фактическими доказательствами, которые помогут привлечь целевую аудиторию на вашу сторону. Для реализации модели многоэтапного процесса коммуникации от вас потребуется многое, в том числе: готовность инвестировать свои время, усилия и ресурсы; последовательность в реагировании на отклики целевой аудитории; умение с помощью мероприятий и инструментов коммуникации управлять и направлять процесс таким образом, чтобы сформировать у целевой аудитории чувство сопричастности и стремление действовать⁴. Теперь, принимая во внимание коммуникационную модель продвижения, мы кратко представим пять основных шагов при разработке третьей окружности ПЛАКАП – посланий и мероприятий кампании по продвижению идей и рекомендаций.

В продвижении конечной целью коммуникации является формирование чувства сопричастности и «собственности»: как только целевая аудитория представляет ваши идеи как собственные, она готова действовать в соответствии с ними.

6.2 СОСТАВЬТЕ ДЕТАЛЬНЫЙ ПОРТРЕТ ВАШЕЙ ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ

Если продвижение – это диалог, цель которого состоит в том, чтобы убедить определенную целевую аудиторию воспринять продвигаемые вами идеи и рекомендации как собственные, то начинать такой диалог следует с изучения и составления подробного профиля этой целевой аудитории⁵. Именно разработка профиля поможет вам составить четко сфокусированные послания, выбрать подходящие мероприятия и инструменты коммуникации, а также понять, чего стоит избегать и от чего надо отказаться.

При разработке «включение в процесс» – первой окружности ПЛАКАП – вы составили карту «игровой доски» процесса разработки и принятия решений и схему расположения игроков на ней. При составлении этой карты вы учитывали текущие взгляды и позиции участников процесса, а также уровень согласия/несогласия, сложившийся в политико-управленческой дискуссии. Используя эту уже составленную карту-схему, теперь надо еще более глубоко изучить ваши целевые аудитории, а именно – понять те аргументы, установки и структуру мотивации, которые сформировали их текущие позиции. Составление послания и рекомендаций, которые вызовут резонанс в целевых аудиториях, начинается с понимания того, чем и как определяются взгляды и подходы этих аудиторий. При этом важно постараться перейти от простого изложения их интересов и ценностей к более подробному анализу тех эмоций, персональных надежд и страхов, из которых вырастает отношение ваших адресатов к проблеме, которую вы пытаетесь решить.

Пойдите дальше простого перечисления текущих взглядов и интересов целевых аудиторий – постарайтесь понять их мотивацию, страхи, надежды.

Может показаться, что составление детального портрета целевой аудитории не выходит за рамки проведения анализа стейкхолдеров. С этим замечанием можно согласиться, но лишь отчасти. Согласно нашему опыту, анализ стейкхолдеров часто не позволяет двигаться дальше того уровня, который уже достигнут при разработке элемента ПЛАКАП «включение в процесс». На этапе же «разработка послания» мы предлагаем провести более детальное и глубокое изучение определенной вами целевой аудитории, чтобы понять истоки и эволюцию ее текущих позиций. Весьма вероятно, что по завершении подробного политико-управленческого исследования вы уже обладаете таким пониманием. Тем не менее такое знание обычно не находит отражения в отчетах или докладах. Именно поэтому так важно воспользоваться моментом планирования послания и более детально, в команде, обсудить и систематизировать все, что вы знаете об адресатах вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций. Это поможет принять более обоснованные и выверенные решения относительно того, какие послания, мероприятия и инструменты кампании подходят для общения с вашими целевыми аудиториями.

Один из четырех кейсов может служить иллюстрацией того, как исследователи составляли подробный портрет целевой аудитории.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

В самом начале этой кампании исследователи составили детально проработанный портрет проживающего в северной части города сербского меньшинства Митровицы, а также проанализировали факторы, под воздействием которых сформировались четкие позиции этой целевой аудитории. Мотивация, страхи, надежды и воспоминания местного населения были в центре усилий этой кампании продвижения.

СТРУКТУРА МОТИВАЦИИ

Накануне и сразу после 1999 года – года вмешательства НАТО в Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244) – многие сербы покинули этот регион и переехали в те части Сербии, территориально-административный статус которых никем не оспаривался. К 2002 году северные кварталы Митровицы оставались последним сербским городским центром в Косово, в котором продолжалась работа больницы и университета с преподаванием на сербском языке, а значит, оставались представители сербской городской интеллигенции. Несомненно, правительство в Белграде было заинтересовано в том, чтобы сохранить в Митровице сербскую общину, и выплачивало субсидии оставшимся в городе муниципальным и государственным служащим. С учетом поступавших из Белграда субсидий, зарплаты этой категории работников были в два-три раза выше, чем у их коллег (в том числе врачей и учителей) в остальной Сербии. Кроме того, объем бюджетного финансирования для сербской части города превышал тот объем бюджетных средств, который был у всей Митровицы во времена, когда еще неразделенный город управлялся как единое муниципальное образование. Финансовые поступления из Белграда дополнялись субсидиями, поступающими из Приштины, которая хотела продемонстрировать, что и она тоже выражает поддержку оказавшимся в меньшинстве этническим группам. Положение усугублялось тем, что горнодобывающий комбинат Тречпа, который во времена социалистической Югославии являлся крупнейшим работодателем в городе, не только приходил в постепенный упадок на протяжении 1990-х годов, но и был разрушен в ходе конфликта 1999 года. Пытаясь спасти экономику города, ООН через свою Миссию по делам временной администрации в Косово (УНМИК) выплачивала пособия бывшим рабочим горнодобывающего комбината. По сути, сербы в Митровице жили благодаря субсидиям и пособиям: проведенное Европейской инициативой стабильности исследование показало, что лишь 14% денежных средств сербского населения города были получены от занятий частным предпринимательством. Более того, в ходе исследования выяснилось, что многие из тех, кому это позволяли доходы, заранее покупали жилье в Белграде, в надежде застраховать себя от возможных потерь в случае новой эскалации конфликта.

Признавая важность финансовой составляющей для обсуждений будущего города, эксперты ЕИС начали с того, что представили выводы о ситуации в Митровице в форме жесткого вопроса: если город «живет за счет кризиса» и рискует превратиться в «самые большие трущобы в Косово», то «за что же мы боремся?». Неудивительно, что послание, сутью которого было предупреждение об отсутствии у города будущего, вызвало резонанс у обеих сторон.

СТРАХИ, НАДЕЖДЫ И ВОСПОМИНАНИЯ

Чтобы апеллировать к памяти и воспоминаниям обоих сообществ города, Европейская инициатива стабильности создала документальный фильм «Хроника предсказанной смерти»⁶. Замысел фильма был в том, чтобы помочь людям вспомнить жизнь в городе во времена социалистической Югославии и сравнить ее с жизнью в городе, разделенном этническим конфликтом. Кадры фильма должны были напомнить зрителям о том, что раньше Митровица была общим городом сербов и албанцев; городом, в котором был самый высокий в Югославии процент сербов, владевших албанским языком. Сербы и албанцы вместе работали на горнодобывающем комбинате в Трепче и вместе играли в составе знаменитой местной футбольной команды. Чтобы протянуть ниточку из прошлого в настоящее, в фильм включили интервью с двумя бывшими игроками этой команды – сербом и албанцем, которые остались друзьями, но из-за конфликта, разделившего город, не могли ходить друг к другу в гости. О жизни в разделенном городе в фильме рассказывали дети и взрослые. Фильм был снят как повествование об истории Митровицы и одновременно как предупреждение о том, что конфликт исказил и продолжает искажать социальное пространство города; как призыв отказаться при обсуждении будущего от жестко конфликтных нарративов национализма в пользу более обнадеживающих локальных, городских нарративов.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ПОЛИТИКО – УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Составьте детальный портрет вашей целевой аудитории:

- Каково текущее отношение разных групп ключевых стейкхолдеров к той политико-управленческой проблеме, которую вы стремитесь решить? Насколько зафиксированы эти позиции, насколько трудно их изменить?
- Исходя из каких стимулов и интересов они придерживаются этих позиций? Постарайтесь проследить историю того, как складывались эти позиции: как они возникли и развивались до сегодняшнего дня?
- Существуют ли личная или эмоциональная привязанность стейкхолдеров к тем позициям, которых они придерживаются? Как они обсуждают свои надежды и страхи относительно той политико-управленческой проблемы, которую вы стремитесь решить?

6.3 СОСТАВЬТЕ ПОСЛАНИЕ ДЛЯ ВАШЕЙ ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ

Эксперты с опытом работы в академических учреждениях тяготеют к тому, что, представляя свое политико-управленческое исследование любой аудитории, они уделяют слишком много внимания рассказу о деталях исследовательского процесса. Но интересующиеся вопросами публичной политики аудитории обычно состоят из людей с различной подготовкой и чаще всего со слабым интересом, а иногда и неспособностью к восприятию подробностей того, как проводилось исследование. Ваших адресатов на самом деле интересует, какие последствия имеют результаты и выводы проведенного вами исследования для обсуждения и практического решения политико-управленческих проблем. Поэтому в вашем послании должны быть необходимые убедительные объяснения и возможные решения для актуальных политико-управленческих вызовов и они должны основываться на результатах и выводах исследования⁷.

После составления детального портрета ваших целевых аудиторий вы переходите к разработке такого послания, которое привлечет их внимание и вызовет их интерес⁸. Вспоминая представленную выше коммуникационную модель продвижения идей и рекомендаций, можно сформулировать стоящую перед вами задачу так: вам необходимо разработать план, который поможет успешно подняться на первые три ступени: (1) привлечь внимание целевой аудитории, (2) заинтересовать и увлечь ее, и (3) убедить ее или как минимум приступить к ее убеждению.

В результате длительного процесса проведения политико-управленческого исследования/анализа вы получили в свое распоряжение большой объем фактических данных, историй, примеров, размышлений и выводов. Перед началом коммуникации результатов своего исследования вам придется выбрать из всего этого богатого материала именно то, на чем следует сделать особый акцент. Другими словами, вам важно решить, какие «сливки» снять с проведенного исследования и какое послание из них приготовить для своих целевых аудиторий. Это послание ваши целевые аудитории должны будут получать последовательно, через все разнообразные каналы коммуникации, в различных кратко- и долгоиграющих форматах.

Четкое понимание целей кампании поможет вам сориентироваться в том, что именно акцентировать и оттенить в послании. Вы уже знаете своих адресатов, понимаете, какая мотивация, какие страхи и надежды лежат в основе их текущего отношения к политико-управленческой проблеме, которую вы стремитесь решить. Теперь надо разработать аргументацию, которая заставит ваших адресатов воспринять ваши идеи и предложения. Возможно, вы сможете опереться на те предпочтения и взгляды, которые уже сформировались у вашей целевой аудитории. Но также возможен вариант, при котором вам потребуется заставить ваших адресатов усомниться в правильности их позиций, и ваша задача будет состоять в том, чтобы убедить их подумать по-новому. И если эта задача будет решена, то ваши

адресаты сделают первый шаг к тому, чтобы воспринять новые для них политико-управленческие идеи и подходы как собственные, а это, в свою очередь, даст вам тот рычаг, с помощью которого вы сможете продвинуть политико-управленческий процесс в желательном направлении.

Выбирая, что именно акцентировать в послании кампании, помните, что вам нужно показать лишь самую верхушку огромного «айсберга», который состоит из множества фактических данных и доказательств, собранных вами в ходе проведения исследования. При этом важно не забывать, что ваше послание является первым шагом, начальной репликой в диалоге по политико-управленческой проблеме. Несомненно, вы еще столкнетесь с необходимостью показать ту часть «айсберга», которая до поры до времени оставалась под водой, ведь участников политико-управленческих дискуссий отличает значительный уровень скептицизма, и чтобы изменить их взгляды, вам потребуется намного больше данных и аргументов, чем было представлено в вашем первоначальном послании.

На практике составление послания для конкретных целевых аудиторий заключается в том, что вам надо наладить контакты с этими аудиториями и заинтересовать их. В том числе вам необходимо из данных и выводов своего исследования разработать такие аргументы, которые ярко продемонстрируют аудиториям, «почему, с их перспективы, стоит проводить изменения»⁹. Такая линия аргументации подразумевает, что вам необходимо сравнить и противопоставить существующие объяснения и интерпретации данных с теми объяснениями и интерпретациями, которые предлагаете вы. Как часто говорят, для того чтобы сдвинуть целевую аудиторию с ее позиций, необходимо найти правильное сочетание «кнута» (угроз, объяснений, чем чреват отказ от предлагаемых изменений) и «пряника» (поощрений, объяснений, как целевая аудитория выиграет в результате предложенных изменений). Наш македонский кейс является удачным примером того, как можно с помощью послания установить связь с целевой аудиторией.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

Главные послания в адрес министерства здравоохранения, разработанные центром Studiorum, являются хорошей иллюстрацией того, как при обосновании необходимости принятия Билля о правах пациентов эксперты учитывали интересы самого министерства и апеллировали к ним:

- вы уже взяли на себя обязательство сделать это в рамках подготовки выступления в ЕС;
- мы уже сделали за вас всю необходимую подготовительную работу, а именно: оценили передовой международный и региональный опыт применения Билля о правах пациентов, провели опросы общественного мнения в Македонии;
- мы предлагаем вам партнерство: вы можете воспользоваться нашей экспертизой и с ее помощью не просто слепо скопировать опыт других, но разработать такой подход, который позволит выполнить требования ЕС и при этом учесть специфику ситуации в нашей стране.

В этом послании удачно соблюдается баланс угроз и поощрений, а также предлагается обоснование данными исследований международного опыта и проведенных в стране опросов общественного мнения.

Когда в ходе наших тренингов мы обсуждаем, что и как надо акцентировать в послании, участники часто задаются вопросом этического характера: насколько составление послания, которое воздействует на целевые аудитории, подразумевает «манипулирование» или «подкрутку» информации. Разрешить эти сомнения достаточно просто. Если вы хотите сохранить репутацию производителя качественных исследований, то не стоит нарушать принцип научной честности при изложении результатов исследования. Более того, если вы все-таки решили подтасовать результаты в угоду своей целевой аудитории, это непременно вскроется в ходе обсуждений на следующих этапах кампании. Иногда в литературе можно встретить критические высказывания в отношении самого процесса разработки посланий для кампаний по продвижению идей и рекомендаций, который подразумевает ту или иную степень популяризации или упрощения, что, как утверждают скептики, неизбежно приводит к снижению «качества знания» и невозможности в полной мере отразить всю сложность политико-управленческих вызовов¹⁰. Но скептики, как нам кажется, забывают о том, что послание представляет собой самое начало, первый этап долгих обсуждений, которые обычно предшествуют принятию любого политико-управленческого решения и в центре которых будет именно сложность взаимосвязей всех аспектов и обстоятельств, связанных с решаемой проблемой.

Смысл послания должен сохраняться при работе через все инструменты коммуникации.

Послание является лишь «верхушкой айсберга», частицей выводов вашего исследования.

При составлении послания, апеллирующего к мнениям и взглядам целевой аудитории, работа должна идти по следующим четырем направлениям:

- убедитесь, что ваше послание уместно для сферы политического управления;
- убедитесь, что в послании предлагаются конкретные и реализуемые решения;
- убедитесь, что ваш стиль коммуникации не затрудняет восприятие послания;
- сделайте ваше послание запоминающимся и удобным для распространения.

В послании важно соблюсти баланс «кнутов» (угроз) и «пряников» (поощрений).

6.3.1 УБЕДИТЕСЬ, ЧТО ПОСЛАНИЕ ПОДХОДИТ ДЛЯ СФЕРЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одно из базовых требований к вашему посланию состоит в том, что оно должно быть уместно для сферы политического управления, то есть содержание послания должно быть связано с той политико-управленческой проблемой, которая находится в фокусе обсуждений, и с текущей политической правительством. На поверку, соблюдение критерия уместности может потребовать от вас учета множества других факторов, в том числе: особенностей процесса разработки и принятия решений, текущих теоретических подходов, мнений стейкхолдеров, временных и ресурсных возможностей. От вас также может потребоваться умение убедительно доказывать, что ваше исследование соответствует актуальным политико-управленческим вызовам и ландшафту¹¹. Эта сложная задача прекрасно сформулирована в следующем высказывании: «Так новое знание помещается в шаблоны предшествующих представлений, которые могут не совпадать с теми взглядами, которыми руководствовался в своей работе исследователь»¹².

В первой части этой цитаты подчеркивается необходимость связать исследование и его результаты с тем, что уже известно, а также использовать коммуникационную модель продвижения, чтобы помочь целевым аудиториям распознать, понять ваши идеи и предложения, заинтересоваться ими. Во второй части цитаты отмечается, что зачастую к проведению исследования приступают с вопросами или предположениями, которые имеют мало общего с теми вопросами и гипотезами, которые сформулированы в текущих обсуждениях политико-управленческой проблемы. Работа по продвижению идей и рекомендаций как раз и заключается в том, чтобы выстроить четкие связи между вашим исследованием и уже сложившимися интерпретациями политико-управленческой проблемы. Македонский кейс является удачным примером выстраивания подобных взаимосвязей.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

В этом кейсе хорошо прослеживаются те сложности, с которыми обычно приходится сталкиваться исследователям, когда подходы или повестку дня международной организации необходимо адаптировать к контексту отдельной страны. Принятие Билля о правах пациентов было связано с теми обязательствами, которые взяло на себя правительство Македонии в ходе подготовки страны к вступлению в ЕС. Учтя это, исследователь изучила, как обстоят дела с принятием и реализацией Билля о правах пациентов во всех западно-балканских странах, но при этом особое внимание обратила на анализ ситуации в своей собственной стране, Македонии.

На первых этапах кампании продвижения исследователю было чрезвычайно важно увязать те идеи и подходы, которые лежали в основе Билля о правах пациентов, с уже действующим в стране законодательством по вопросам здравоохранения. Было необходимо продемонстрировать, что многие положения Билля о правах пациентов уже были в той или иной форме прописаны в законодательстве Македонии и теперь, по сути, требовалось собрать их воедино и оценить с точки зрения прав конечного потребителя медицинских услуг. Кроме того, было важно показать, что в результате принятия Билля расширится список прав и привилегий пациентов и одним из последствий такого расширения может стать увеличение расходов на здравоохранение. Перед исследователем стояла еще одна важная задача – уменьшить страхи тех членов медицинского сообщества страны и, прежде всего, врачей, которые опасались, что принятие Билля и усиление правовой составляющей в отношениях врача и пациента приведут к ужесточению юридической ответственности медицинских работников при урегулировании страховых претензий. Важно было подобрать убедительные доказательства того, что принятие Билля приведет не только к расширению прав пациентов, но и к усилению юридической защиты прав врачей, так как урегулирование страховых или иных претензий станет задачей не самих медиков, но тех медицинских учреждений, в которых они работают. Таким образом, на старте кампании продвижения исследователь вынуждена была проделать значительный объем работы по «перерамкированию» и адаптации продвигаемых ею идей и рекомендаций.

6.3.2 УБЕДИТЕСЬ, ЧТО В ПОСЛАНИИ ПРЕДЛАГАЮТСЯ КОНКРЕТНЫЕ И РЕАЛИЗУЕМЫЕ РЕШЕНИЯ

При проведении кампании продвижения послание должно отвечать еще одному требованию: оно должно основываться на прикладном исследовании, в котором есть практические, выполнимые и действенные предложения и решения. Рекомендации должны быть удобными для разработчиков политики¹³ и «подходящими для операционного решения»¹⁴ политико-управленческих проблем.

Слишком часто мы сталкиваемся с тем, что целевая аудитория отклоняет политико-управленческое исследование со словами: «Это очень интересно, но непонятно, что с этим делать». Как упоминалось выше, академические исследователи сосредоточены на описании общества и тех вызовов, с которыми оно сталкивается, и успешно выявляют, что необходимо изменить. Но затем они спотыкаются о знаменитый вопрос «И что из этого следует?» и предлагают весьма невнятные советы относительно того, как именно проводить рекомендуемые изменения. В то же время представители неправительственных организаций часто демонстрируют несостоятельность другого рода: политико-управленческие предложения они подменяют списком желательных изменений, причем главным критерием при выборе этих изменений являются ценности, которым привержена их организация.

И те, и другие, как правило, не принимают во внимание ни те ограничения, которые неизбежно присутствуют в процессе принятия политико-управленческих решений и разработки политики/государственной программы, ни те бюджетные и технические условия, которые требуются для практической реализации их рекомендаций. В ходе наших тренингов управленцы-практики признаются, что для того чтобы оценить предложения исследователя, им часто достаточно взглянуть на разработанные им рекомендации и проверить, прослеживается ли в них понимание того, как строится повседневная работа правительственных ведомств в соответствующей сфере¹⁵. К сожалению, часто на этом и заканчивается чтение текста, подготовленного без учета политико-управленческих сложностей и реалий.

Итак, если в своих рекомендациях вы не учитываете сложности и ограничения реального мира, то и ваше послание имеет под собой весьма шаткое основание. Приведенный ниже кейс показывает, как при разработке предложений исследователь принимала во внимание сложности и провалы, выявленные ею в организации работы службы «одного окна» в Казахстане.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

Изучая возможности улучшения реализуемой в Казахстане модели службы «одного окна», исследователь узнала, что министерство юстиции (которое отвечало за внедрение модели и работу самой службы) не проводило детальной оценки текущих результатов реализации этой инициативы. Между тем, проведение такой оценки стало остро необходимым после волны широкой общественной критики в адрес этой модели. В свете такой информации исследователь быстро поняла, что ее экспертиза и результаты исследования помогут заполнить существенный пробел в политико-управленческом процессе.

Исследование выявило, что службы «одного окна» работали, скорее, как почтовые отделения, а не как сервисные центры: в них гражданам помогали заполнить формуляры и документы, которые затем должны были передаваться в соответствующее ведомство – вместо того чтобы на месте обрабатывать эти обращения и предоставлять запрашиваемые услуги. Кроме того, те государственные службы, которые должны были работать с гражданами через службы «одного окна», не отказались и от своей обычной практики, по которой гражданин напрямую общался с чиновником. Как следствие, службы одного окна стали еще одной – а не единственной – инстанцией, в которую обращался заявитель для оформления и получения необходимых ему государственных услуг.

Исследователю стало ясно, что одной из главных причин, по которой государственные службы продолжали предлагать услуги гражданам напрямую, было желание части государственных служащих сохранить себе доступ к источникам коррупционных платежей. Кроме того, очевидным был недостаток понимания чиновниками самой концепции «одного окна». Именно поэтому исследователь решила сначала упомянуть об этих сложностях в своем послании, а затем прописать рекомендации: предложение перейти к другой модели организации службы «одного окна» и принять долгосрочную программу по развитию управленческого потенциала государственных служащих.

6.3.3 УБЕДИТЕСЬ, ЧТО ВАШ СТИЛЬ НЕ ЗАТРУДНЯЕТ ВОСПРИЯТИЕ ПОСЛАНИЯ

Политико-управленческое исследование является ценным и полезным, если представленные в нем идеи и разработки востребованы в политико-управленческом процессе. Однако, приступая к коммуникации добытых данных, исследователи часто забывают о том, что далеко не со всеми целевыми аудиториями их объединяют общие опыт и знания. В действительности и экспертное, и политико-управленческое сообщества состоят из людей с очень разными багажами накопленных знаний и квалификаций. Как отмечает один из видных экспертов:

«Это нормально – думать как экономист, но не всегда нужно писать как экономист. Сосредоточьтесь на имеющихся у вас решениях, на причинах проблемы и на вариантах решения этой проблемы. Сведите к минимуму научный жаргон, описание методологии и расчетов»¹⁶.

Это нормально – думать как экономист, но не надо писать как экономист.

Трудно переоценить, насколько важно писать ясно, четко и не злоупотреблять специальной терминологией. Те исследователи, чьи сообщения понятны не только узкому кругу экспертов, имеют более высокие шансы на то, чтобы оказывать влияние¹⁷.

Не усложняйте ваше начальное послание – пусть детали и сложные концепции появятся позднее.

Не усложняйте свое первое сообщение, сначала изложите свои идеи доступно, на понятном для широких аудиторий языке¹⁸. Так адресатам будет легче узнать, понять и заинтересоваться этими идеями и вы сможете преодолеть первые препятствия на пути вашей кампании продвижения. Если вам удастся внятно и понятно изложить свои предложения, то у заинтересованных целевых аудиторий непременно возникнет множество вопросов к вам, а значит, появится и возможность добавить сложности в обсуждение. Как отмечалось выше, презентация лишь «верхушки айсберга» помогает представить важные результаты исследования еще до того, как на поверхность всплывут те аспекты политико-управленческой проблемы, которые не укладываются в простые для понимания схемы. Конечно, для многих адресатов ваше мнение будет убедительным только если вы представите сложные схемы и рассуждения. Но при разработке послания вам необходимо учитывать, что прежде чем представить эти сложные схемы и концепции, вам надо преодолеть первоначальные барьеры восприятия, то есть максимально доступно и понятно изложить свои предложения и идеи.

Приведенный ниже пример является прекрасной иллюстрацией такого постепенного подхода:

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

Этот кейс является хорошим примером того, как можно сделать результаты потенциально сложного для понимания политико-управленческого исследования доступными и понятными широкой общественности. Как только предварительный текст контракта на разработку Ою Толгой оказался в распоряжении Форума «Открытое общество», Форум передал его для анализа двум экспертам Института «Наблюдение за доходами». Один из экспертов провел юридическую экспертизу текста контракта на базе сравнительного анализа передовых подходов органов исполнительной власти к заключению подобных соглашений. Второй эксперт провел финансово-экономический анализ и изучил все цифры и показатели, которые использовались для обоснования необходимости заключения этого контракта, а также рассчитал, какими могут быть государственные доходы в случае реализации контракта. В обоих случаях эксперты оперировали трудными для понимания не специалистов деталями и аргументами, но в то же время сумели четко показать, что в ходе переговоров многие базовые вопросы или не обсуждались вовсе, или обсуждались, но не получили адекватных ответов. Форум «Открытое общество» представил выводы экспертов в газетной статье, текст которой начинался с этих оставшихся без ответов вопросов.

Статья вышла под заголовком «Семь вопросов относительно контракта на разработку Ою Толгой»¹⁹ и ее открывала фраза: «Вот несколько вопросов, которые должен задать парламент», а далее были перечислены эти вопросы, в том числе следующие:

- Насколько это справедливо, выгодно ли это Монголии?
- Насколько обязателен этот контракт, может ли он выполняться принудительно по решению суда?

За каждым вопросом следовал комментарий экспертов Форума «Открытое общество», четко и наглядно пояснявший, что до сих пор в ходе переговоров суть контракта или совсем не обсуждалась, или обсуждалась, но так и не была внятно изложена. Несомненно, это была игра на страхах общественности: на страхе, что Монголия не получит причитающуюся ей долю в этом крупнейшем месторождении меди и что вопросы без ответов оставляют слишком большое пространство для злоупотреблений и коррупции. За публикацией этой статьи и ее презентацией неправительственным организациям последовали масштабные уличные протесты, демонстрации против подписания контракта, которые не смог проигнорировать парламент.

Опыт говорит о том, что для разработки простых (но не обязательно упрощенных!) посланий важно рассказывать истории, которые помогут «увязать теории с контекстом» и продемонстрировать найденные вами фактические данные²⁰. Такие «аналитические истории» помогут вам проиллюстрировать технические или сложные вопросы, а значит, сделать ваше послание более запоминающимся и удобным для распространения.

6.3.4 СДЕЛАЙТЕ ВАШЕ ПОСЛАНИЕ ЗАПОМИНАЮЩИМСЯ И УДОБНЫМ ДЛЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ

Вы стремитесь не только к тому, чтобы ваше послание было легким для восприятия, но и чтобы представленные в нем идеи вызвали отклик у целевой аудитории. Возможно, еще важнее, чтобы адресаты могли запоминать эти идеи и легко пересказывать их другим аудиториям. Поэтому послание должно быть запоминающимся и удобным для дальнейшего распространения.

Когда речь заходит о том, как сделать послание запоминающимся, подразумевается, что вам надо постараться найти то, что привлечет внимание вашей целевой аудитории, увлечет и заинтересует ее и заставит задавать все новые и новые вопросы относительно продвигаемых вами идей. Существует множество доказавших свою эффективность приемов и техник для достижения этой цели, но красной линией через все эти приемы проходит одно правило, которое гласит: высвечивайте и акцентируйте то удивительное, неожиданное, новое, интересное или идущее вразрез с доминирующими на сегодняшний день концепциями, что вам удалось обнаружить. Попробуйте сделать послание таким, чтобы адресаты помнили его и пересказывали своему окружению. Послание должно быть не только запоминающимся, но и подходящим для пересказа или, как мы говорим, «портативным», удобным для передачи. Эта идея «портативного» сообщения вписывается в предложенную Малькольмом Гладуэллом (Gladwell, 2000) концепцию «вирусного» распространения удачных идей. Гладуэлл сравнил идеи с вирусами и заявил, что их распространение происходит по одним и тем же правилам: сначала возникает источник инфекции, затем она передается «инфицированными» тем, кто был с ними в контакте, и далее.

В кампаниях по продвижению идей и рекомендаций применяется множество техник, которые делают послания легко запоминающимися и «портативными», но подробно мы рассмотрим только пять наиболее популярных:

- «прилипчивые», запоминающиеся заголовки;
- поразительные, неожиданные факты, которые привлекают внимание;
- аналитические истории, которые помогают «очеловечить» ваше исследование;
- создание нового языка, которым может воспользоваться целевая аудитория;
- иллюстрации и инфографика.

Давайте последовательно обсудим каждую из этих техник.

- **«Прилипчивые», запоминающиеся заголовки.**

Под «прилипчивыми» заголовками понимаются мгновенно запоминающиеся названия²¹. Постарайтесь найти такой заголовок или название, который немедленно вызовет резонанс в вашей целевой аудитории и благодаря этому легко ею запомнится. Яркий заголовок может запустить весь процесс коммуникации вашего послания или как минимум вызвать у адресатов желание внимательнее отнестись к вашему сообщению. Хорошим примером применения такой техники может служить заголовок «Исламские кальвинисты». Так аналитический центр «Европейская инициатива стабильности» назвал свою записку, посвященную динамичному развитию бизнеса в одном из регионов Турции, Центральной Анатолии. С помощью этой публикации Европейская инициатива стабильности хотела разрушить тот упрощенный и во многом негативный образ Турции, который сложился в западноевропейских обсуждениях возможного вступления этой страны в Европейский союз. Заголовок представляет собой такое непривычное сочетание слов, что он остается в памяти каждого, кто хотя бы раз услышал или прочитал его. Самое интересное, что это сочетание слов – не изобретение Европейской инициативы стабильности, но самоназвание, которым пользуются жители региона для того чтобы подчеркнуть, что они являются мусульманами, придерживающимися протестантской трудовой этики.

- **Поразительные, неожиданные, привлекающие внимание факты.**

Акцентирование всего поразительного или ранее не известного – чрезвычайно действенный прием для создания запоминающегося сообщения²². Подразумевается, что вы отбираете и высвечиваете те собранные в ходе исследования количественные или качественные данные, которые настолько важны или удивительны, что их не смогут проигнорировать лица, принимающие решения. Например, в ходе недавно проведенного в Боснии и Герцеговине исследования эксперту удалось выяснить, что в действительности уровень неисполнения решений конституционного суда страны составляет 9 процентов, а не 3 процента, как показывали ранее обнародованные данные²³. Подобные цифры не сможет проигнорировать ни широкая общественность, ни представители политического истеблишмента.

- **Аналитические истории, которые помогают «очеловечить» исследование.**

Создание аналитических историй является еще одной действенной техникой превращения сухих, сложных для восприятия данных в понятные, запоминающиеся, легкие для распространения послания. Вы можете сделать центром послания историю из жизни людей, на которых повлияла рассматриваемая вами политика/государственная программа, и рассказать ее, используя данные и выводы

проведенного вами исследования²⁴. Политики/государственные программы разрабатываются людьми и для людей. Об этом можно напомнить лицам, принимающим решения, рассказав истории тех, на кого повлияла та или иная государственная инициатива. «Очеловечивание» данных является важным приемом, которым пользуются исследователи для продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций. Хорошим примером использования такой техники является уже упоминавшаяся выше записка с названием «Исламские кальвинисты». В этом тексте эксперты Европейской инициативы стабильности рассказали историю развития крупнейшего мебельного производства в регионе Центральной Анатолии, участниками которой были и чиновники, и представители частного сектора. В центре аналитической записки оказались не данные о развитии всего региона, но яркая, запоминающаяся история становления и развития одного успешного предприятия. Конечно, эта история была проиллюстрирована собранным в ходе исследования фактическим материалом.

В кейсе по кампании в городе Митровица можно найти еще один яркий пример применения техники аналитических историй.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

Как признались нам в интервью эксперты Европейской инициативы стабильности, они всегда стараются говорить со своими аудиториями притчами, то есть короткими, но живыми и образными рассказами-выводами о том, в чем состоит суть проблемы и каковы возможные решения для нее.

Эксперты Европейской инициативы стабильности также пользуются методом, который они сами называют «тест Ахтисаари». Мартти Ахтисаари был специальным представителем генерального секретаря ООН на переговорах по определению статуса Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244). Суть «теста Ахтисаари», которым пользовались эксперты Европейской инициативы стабильности, в том, что, обсуждая, насколько портативным получается послание в формате притчи, они всегда прикидывали, будет ли Мартти Ахтисаари пересказывать эту историю-притчу другим.

- **Новый язык обсуждений, которым может пользоваться целевая аудитория.**

Часто историй или поразительных фактов оказывается недостаточно, и необходимо, чтобы целевые аудитории начали использовать новый язык или выучили ваш язык и метафоры. Еще раз повторим – вам важно сосредоточить внимание на таком языке, который вызовет отклик со стороны ваших адресатов, а также будет запоминающимся и легким для распространения. Эта техника может быть особенно полезной и важной, если тема является новой для участников политико-управленческого процесса, а также когда вам необходимо задать новые рамки обсуждения и/или направить его в новое русло.

Два из наших кейсов являются яркими примерами внедрения нового языка обсуждения политико-управленческих вопросов.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

Во время представления лидерам сербской и албанской общин города Митровицы результатов проведенного исследования эксперты Европейской инициативы стабильности суммировали свое видение ситуации (город живет за счет субсидий и у него не будет будущего после того как эти субсидии закончатся) одной фразой: «Свет чуть мерцает и вот-вот погаснет».

Во время пресс-конференции, заявляя о поддержке предложенного Европейской инициативой стабильности плана выхода Митровицы из кризиса, премьер-министр Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244) включил в свою речь именно эту фразу.

КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ

Разработка и принятие «Билля о правах пациентов» (2006–2008 гг.)

Стипендиат – исследователь и эксперт независимого аналитического центра (Studiorum)

«Билль о правах пациентов» включает в себя и «право пациента на безопасность». Поэтому в ходе своей кампании по продвижению рекомендаций, во время встреч и обсуждений с представителями медицинского сообщества, исследователь ссылаясь и на это право, но, по ее словам, она видела, что некоторые из врачей не совсем понимали, что имелось в виду. Тем не менее исследователь снова и снова включала в свои презентации этот термин и, не объясняя подробно, какие этические и правовые подходы в нем отражаются, приводила конкретные примеры реализации права пациента на безопасность. В итоге термин «право пациента на безопасность» получил широкое распространение в медицинском сообществе, а многие работники системы здравоохранения стали интересоваться, что же стоит за этим словосочетанием и какие последствия для системы здравоохранения могло иметь законодательное закрепление права пациента на безопасность. Такая тактика работы с целевой аудиторией является еще одним интересным примером того, что мы называем процессом «смягчения сопротивления».

- **Иллюстрации, фотографии, инфографика.**

Сколько бы текстов мы ни читали и выступлений ни слушали, мы так и не можем отказаться от детской привычки рассматривать картинки. Изображения неизменно привлекают наше внимание, мы запоминаем их, мы говорим о них. Графический способ подачи ключевых выводов нашего исследования – в виде диаграммы или в другом формате визуального представления информации – привлекает внимание читателя к этим выводам, а также экономит то время, которое иначе было бы потрачено на поиски этой информации в тексте²⁵. Неудивительно, что «поразительные» количественные данные часто представлены графически. В качестве примера приведем графическое оформление данных в аналитической записке, которая была написана по результатам исследования²⁶ работы судов в Боснии и Герцеговине²⁷. Исследователь выяснил, что судебная система этой страны – самая дорогая, но при этом самая медленная в Европе! Данные, на основе которых был сделан этот поразительный вывод, были представлены исследователем в виде следующей диаграммы-линии (см. рисунок 12).

ДИАГРАММА 12.

Графическое представление ключевых данных – «Больше вложений – лучше показатели».



На этом графике наглядно показано, что хотя бюджетные расходы в течение пяти лет значительно выросли, это не привело к росту числа рассмотренных судами дел. Наоборот, продолжало расти количество нерассмотренных дел. Четко отобразив на этом графике весьма неприглядную ситуацию, исследователь сумел доказать полную несостоятельность весьма распространенного аргумента, который гласит, что увеличение выделенного на судопроизводство бюджета всегда ведет к росту числа рассмотренных в судах дел.

Портреты людей или изображения мест, о которых говорится в исследовании, помогают добавить политико-управленческим дискуссиям «человеческое измерение», особенно когда они сопровождаются запоминающимся рассказом об этих людях или местах. Но также важно помнить, что хотя картинка или график могут заменить тысячу слов, вам все-таки надо снабжать их некоторыми пояснениями/историями. Во-первых, это усилит содержание вашего послания. Во-вторых, это поможет яснее изложить вашу позицию. Не думайте, что рисунок или график говорят сами за себя, и не обольщайтесь надеждой, что если что-то очевидно для вас, то оно автоматически станет таким и для вашей целевой аудитории.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Обдумайте, как расставить акценты в посланиях, которые вы разрабатываете. Используя приведенные ниже вопросы, обдумайте послание для каждой из ваших целевых аудиторий.

ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ДЛЯ ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ:

- Почему вы считаете, что послание заинтересует и убедит вашу целевую аудиторию?
- В какой мере и как именно в послании учтены позиции, взгляды, ценности вашей целевой аудитории?
- Насколько хорошо в вашем послании сбалансирован набор угроз и поощрений?

СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ СФЕРЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАКТИЧНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ:

- Учтены ли в послании те политико-управленческие теории, проблемы, вызовы, которые активно обсуждаются стейкхолдерами, составляющими вашу целевую аудиторию?
- При разработке ваших предложений и рекомендаций учли ли вы политико-управленческие реалии (особенно вызовы и ограничения)?
- Являются ли ваши рекомендации реализуемыми и практически полезными с точки зрения вашей целевой аудитории (особенно с точки зрения чиновников)?

ДОСТУПНОСТЬ И ПОНЯТНОСТЬ ПОСЛАНИЯ:

- Насколько легки ваш язык и идеи для понимания целевой аудитории?
- Достаточно ли четко и доступно написано ваше послание? Надо ли «упростить» какие-либо элементы послания для того чтобы оно стало понятнее вашей целевой аудитории?
- Насколько правдоподобны и серьезны в глазах вашей целевой аудитории те доказательства и примеры, которые вы используете в послании?

ЛЕГКОСТЬ ЗАПОМИНАНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ:

- Есть ли у вас впечатляющие, поразительные данные или яркие выводы, которые помогут усилить ваше послание?
- Можете ли вы выстроить свое послание вокруг истории о человеке или событии, которые могут стать иллюстрацией существующей проблемы или решения для нее?
- Можете ли вы представить имеющиеся в вашем распоряжении впечатляющие, поразительные данные или аналитические истории средствами инфографики?
- Есть ли у ваших посланий легко запоминающиеся, прилипчивые названия и заголовки?

6.4 ВЫБЕРИТЕ МЕРОПРИЯТИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ КОММУНИКАЦИИ

После того как послания составлены, вам необходимо приступить к планированию мероприятий и инструментов коммуникации. Важно разработать такой пакет мероприятий и инструментов, чтобы с его помощью вы смогли добиться целей кампании по продвижению идей и рекомендаций, то есть сумели провести переговоры и направить дискуссии так, чтобы в определенный момент целевые аудитории восприняли идеи исследования как собственные и были готовы действовать, руководствуясь ими. Исследователи обычно используют пакет мероприятий и инструментов, который включает в себя публикацию докладов, записок или статей, организацию их обсуждения со стейкхолдерами, потенциальными партнерами по коалиции и лицами, принимающими решения, в рамках индивидуальных брифингов и лоббирования, рабочих встреч и конференций, в формате презентаций и публичных, освещаемых прессой мероприятий.

Чтобы составить более точное представление о мероприятиях и инструментах кампании продвижения, мы разобьем наше обсуждение на две части. Сначала рассмотрим процесс подбора и планирования мероприятий, а затем обсудим выбор дополнительных инструментов коммуникации.

6.4.1 ВЫБИРАЙТЕ ДЕЙСТВИЯ И МЕРОПРИЯТИЯ, КОТОРЫЕ СООТВЕТСТВУЮТ РОЛЯМ, ПРОЦЕССУ И ЗАДАЧАМ

На этом этапе планирования несколько факторов будут определять выбор действий и мероприятий кампании по продвижению идей и рекомендаций. Во-первых, такой выбор всегда происходит в рамках, заданных тем стилем работы и ролью, которых обычно придерживается организация. Например, аналитический центр может признать необходимость проведения гражданских акций с целью оказать общественное давление на правительство и, как следствие, решить объединиться в коалицию с той организацией активистского типа, которая готова проводить демонстрации. Но даже в такой ситуации аналитическому центру вряд ли уместно заниматься планированием и непосредственной организацией демонстраций. Как правило, аналитические центры начинают кампанию по продвижению идей и рекомендаций с таких мероприятий, как презентации, брифинги и рабочие встречи экспертов и лиц, принимающих решения. Это объясняется тем, что результаты работы аналитических центров обычно предназначены для обсуждения в ходе дискуссий, которые разворачиваются внутри политико-управленческого истеблишмента, внутри круга лиц, принимающих решения, и разработчиков политик/государственных программ.

Если эксперт аналитического центра видит, что его предложения пройдут мимо ушей политиков и чиновников, он может попробовать оказать давление, изложив свою позицию в средствах массовой информации. Конечно, многое тут зависит от того, в каком политико-управленческом контексте работает эксперт. Например, один из участников нашего тренинга в Болгарии утверждал, что пока проблема не освещается в средствах массовой информации, политики не считают ее актуальной и потому не реагируют на попытки продвигать решения для нее. В подобном контексте кампании по продвижению идей и рекомендаций действительно может потребоваться начинать с публичных выступлений в средствах массовой информации.

Во-вторых, планирование на данном этапе должно учитывать и те особенности «включения в процесс», которые были выявлены при работе над первой окружностью ПЛАКАП. Необходимо учитывать, кто является вашими целевыми аудиториями, каковы их текущие взгляды и позиции, в течение какого времени вы можете попытаться изменить эти позиции, насколько возможно их изменить и, следовательно, что, по вашему мнению, является достижимой целью кампании. Более того, при планировании мероприятий вам придется принять во внимание фактор времени. Например, у вас уже может быть понимание, когда окно возможностей откроется и когда оно может закрыться. И вы ищете то, что поможет вам убедить целевые аудитории в отпущенное время и в рамках открывающихся возможностей, чтобы в итоге прийти к цели вашей кампании оптимальным путем.

Опыт снова и снова подтверждает: чем больше механизмов вовлечения, участия и конструктивного взаимодействия задействовано в процессе продвижения, тем больше результатов принесет этот процесс²⁸. Это неудивительно, учитывая, что цель продвижения состоит в том, чтобы предоставить целевым аудиториям достаточно возможностей для того чтобы понять, заинтересоваться, задать вопросы, обработать и переварить, убедиться, еще раз обдумать, учесть дополнительные вводные, договориться с другими игроками и стейкхолдерами и затем воспринять ваши идеи как собственные и действовать, руководствуясь ими. Задачи стратегического и тактического руководства подобным процессом переговоров и диалога определяют, какие действия и мероприятия надо запланировать для вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций.

В таблице 3 подробно представлены те комбинации действий и мероприятий кампаний по продвижению идей и рекомендаций, которые были реализованы в рамках четырех представленных в нашем пособии кейсов.

ТАБЛИЦА 3.
Мероприятия кампаний по продвижению идей и рекомендаций: четыре практических кейса.

	КЕЙС 1: КАЗАХСТАН	КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕБЗА ООН 1244)	КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ	КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ
Публикации, веб-страницы, другие форматы	<ul style="list-style-type: none"> Текст формата «Исследование политики»²⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> Текст формата «Исследование политики»³⁰ Аналитические записки Документальный фильм Веб-страница Истории- фоторепортажи о стейкхолдерах 	<ul style="list-style-type: none"> Текст формата «Исследование политики»³¹ Аналитическая записка Аналитическая статья в журнале Веб-страница 	<ul style="list-style-type: none"> Доклад по итогам исследования³² Публицистические статьи и комментарии в газетах Веб-страница Ответы на вопросы участников рабочей группы
Взаимодействие с целевыми аудиториями	<ul style="list-style-type: none"> Лоббирование среди советников министерства Встречи с руководителями и сотрудниками служб «одного окна» 	<ul style="list-style-type: none"> Организовано три конференции: в Брюсселе, Вене и Уилтон парке Брифинги и лоббирование среди лиц, принимающих решения, лидеров общественного мнения, представителей политических партий и СМИ Презентации на конференциях 	<ul style="list-style-type: none"> Лоббирование среди депутатов парламента Презентации на встречах рабочих групп Организация пресс-конференций и презентаций для НКО Рекомендации экспертам из Института «Наблюдение за доходами» для работы в качестве советников правительства 	<ul style="list-style-type: none"> Лоббирование среди депутатов парламента Презентации на встречах рабочих групп Организация пресс-конференций и презентаций для НКО Рекомендации экспертам из Института «Наблюдение за доходами» для работы в качестве советников правительства
Предшествующие мероприятия, которые стали основой для усилий по продвижению	<ul style="list-style-type: none"> Тренинги для чиновников по моделям организации службы «одного окна» 	<ul style="list-style-type: none"> Предварительное исследование истории горнодобывающего комбината в Трепче 	<ul style="list-style-type: none"> Присоединение к Сети активного гражданства (АСН) и другим сетям 	<ul style="list-style-type: none"> Телевизионные программы по теме горнодобывающего сектора Монголии Проведение тренингов для сотрудников правительства по ведению переговоров для заключения контактов на добычу природных ресурсов

Из представленных в пособии кейсов можно вынести несколько важных уроков:

- **Чтобы обеспечить взаимодействие, необходимое для достижения ваших целей, вы должны организовать многочисленные мероприятия и быть настойчивыми и последовательными в течение продолжительного времени.**

При планировании кампании важно помнить, что выход публикаций и текстов должен сопровождаться разнообразными мероприятиями, которые предоставят возможность обсудить изложенные в этих публикациях идеи. Чтобы кампания продвижения достигла цели, вам необходимо быть последовательным участником обсуждения ваших идей и предложений. Все четыре кейса в данном пособии являются примером того, как один исследователь или команда посвятили продвижению своих рекомендаций продолжительное время, от двух до четырех лет.

Работа по продвижению не всегда занимала все их рабочее время, но тем не менее требовала вложения значительных ресурсов, времени и усилий. Оставаться вовлеченным в дискуссии важно еще и для того чтобы быть уверенным, что при обсуждении ваших идей и предложений не искажается их суть, как это часто происходит при попытке использовать результаты исследования для достижения узко политических целей³³.

- **Выбор действий и мероприятий кампании во многом определяется теми препятствиями и трудностями, которые необходимо преодолеть.**

При планировании и выборе мероприятий важно не только учесть, какой объем взаимодействия необходим для достижения целей кампании, но и конкретизировать, какие препятствия нужно будет преодолеть. Например, если ваша система ценностей идет вразрез с официальной позицией действующего правительства, у вас может появиться идея обратиться к средствам массовой информации или лидерам оппозиции, чтобы оказать давление на власть. Вы можете выбрать и другую стратегию – работать «тихо» и направлять свои усилия на то, чтобы обеспечить поддержку вашим идеям со стороны экспертов и лидеров общественного мнения, тем самым постепенно подготавливая почву для будущего продвижения этих идей во власть. Казахстанский пример является прекрасной иллюстрацией того, как препятствия могут повлиять на выбор мероприятий кампании.

При планировании пакета мероприятий кампании по продвижению идей и рекомендаций учитывайте, какое время есть в вашем распоряжении для того чтобы изменить мнения и позиции целевых аудиторий.

КЕЙС 1: КАЗАХСТАН

Улучшение работы службы «одного окна» (2006–2007 гг.)

Стипендиат – исследователь и государственный служащий

Часто при проведении кампаний по продвижению идей и рекомендаций в нашем регионе одним из главных препятствий становится дефицит профессиональных знаний и понимания того вопроса, который находится в центре внимания. Подобная ситуация сложилась и в ходе реализации проекта по улучшению работы службы «одного окна» в Казахстане. Чтобы восполнить этот пробел и подготовить целевые аудитории к восприятию новых идей и передового опыта, была разработана программа развития управленческих навыков, которая включала проведение тренингов и ознакомительные поездки. Подобные долгосрочные усилия по развитию навыков и компетенций довольно часто становятся одним из направлений работы по политико-управленческому продвижению³⁴.

В конечном итоге именно целенаправленное планирование ваших действий и мероприятий с учетом тех препятствий, которые нужно будет преодолеть, позволяет рационально организовать всю кампанию продвижения.

- **Начинайте с планирования «первой волны» продвижения, то есть ваших действий на кратко- и среднесрочный период, и планируйте дальнейшие действия в ответ на развернувшиеся обсуждения.**

В самом начале дискуссий и переговоров трудно предугадать, как в точности они будут проходить. Поэтому вам надо составить план своих кратко- и среднесрочных действий на начальном этапе – в ходе первой волны продвижения, а затем внимательно наблюдать, какими будут отклики на ваши действия. На этом этапе нужно вспомнить все решения, которые принимались ранее при разработке окружностей ПЛАКАП, и быть готовым к тому, чтобы вносить в них коррективы в зависимости от развития ситуации. В любом случае, если вы стремитесь к политико-управленческому влиянию, вы должны быть готовы к продолжительному участию.

- **Приступать к продвижению идей надо как можно раньше, еще до завершения исследования.**

Немногие исследователи понимают, что успешная кампания продвижения начинается еще до того, как завершено исследование. Из опыта известно, что чем раньше удастся привлечь к исследованию участников политико-управленческого процесса, тем больше шансов у исследования стать востребованным, а у исследователя – оказать влияние на процесс³⁵. Ваше исследование, несомненно, обогатится, если вы будете получать обратную связь на всех этапах исследовательского процесса – от постановки цели и конкретных задач исследования до анализа полученных фактических данных и

разработки рекомендаций. Особенно важно получать такую обратную связь на те идеи и предложения, которые планируется использовать в политико-управленческой практике. Кроме того, вовлечение в исследовательский процесс лиц, принимающих решения, имеет дополнительные преимущества, так как усиливает легитимность исследования и помогает в конечном итоге сформировать у управленцев чувство собственности в отношении его результатов и выводов.

Следуя этому подходу, мы призываем вас не упускать те возможности продвижения, которые заложены в самом процессе проведения исследования. Так, интервьюируя лиц, принимающих решения, и других ключевых стейкхолдеров, вы можете привлечь их внимание к вашему проекту, заинтересовать их рекомендациями, которые вы готовите. Вы получите дополнительные дивиденды, если расскажете интервьюируемому, когда и где можно будет ознакомиться с результатами вашего исследования, или попросите прокомментировать эти результаты в ходе повторного интервью или встречи или в виде письменного отклика, отправленного по электронной почте. Это поможет привлечь ваши целевые аудитории к проведению политико-управленческого исследования, а не просто ознакомить их с его результатами. Так вы начинаете процесс диалога и постепенно формируете у адресатов отношение к вашим идеям как к собственным.

Как заметила эксперт одного из эстонских аналитических центров, принимавшая участие в нашем тренинге: «Наши политико-управленческие рекомендации не должны быть сюрпризом для целевых аудиторий». По ее мнению, важно не просто информировать лиц, принимающих решения, об уже завершенных разработках, но и использовать все возможности исследовательского и аналитического процесса для того чтобы налаживать с этой целевой аудиторией конструктивные контакты. В том числе проводить с ними обсуждения и совместно разрабатывать реалистичные и выполнимые рекомендации. Один из четырех кейсов может служить прекрасной иллюстрацией такого подхода.

«Тестирование» ваших первоначальных выводов на лицах, принимающих решения, помогает сформировать у них чувство собственности в отношении этих идей.

Усилия по развитию политико-управленческих компетенций могут стать частью кампании продвижения.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

Сразу по завершении проведения исследования эксперты Европейской инициативы стабильности подготовили слайд-презентацию его предварительных результатов и сделанных на этой основе выводов. После чего они обратились к лицам, принимающим решения, с просьбой прокомментировать эту презентацию и ответить на вопросы: «В чем исследователи правы?» и «Что, по вашему мнению, исследователи упустили?».

«Тестирование» такого рода говорит о готовности учитывать мнения различных стейкхолдеров и налаживать конструктивное взаимодействие с лицами, принимающими решения. Другими словами, исследователи не только получают крайне ценную обратную связь, но и начинают обсуждение своих идей и рекомендаций, то есть запускают процесс продвижения. Опыт свидетельствует о том, что выводы исследования имеют больше шансов быть услышанными и востребованными, если их коммуникация начинается еще до публикации³⁶.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Оцените, какие мероприятия наиболее подходят вашей кампании:

- Как вы думаете, чего вы можете добиться на первой или последующей волне процесса продвижения?
- Какие из препятствий, которые вам необходимо преодолеть, являются самыми значительными? И на какую аудиторию вы должны воздействовать, чтобы преодолеть эти препятствия?
- Какой уровень и объем обсуждений, диалога, переговоров и обмена информацией потребуется, чтобы привлечь эту аудиторию на свою сторону?
- Насколько запланированные действия и мероприятия согласуются с тем стилем продвижения, которого обычно придерживается ваша организация?
- Как долго вы планируете участвовать в этой кампании по продвижению идей и рекомендаций?

6.4.2 ВЫБИРАЙТЕ ИНСТРУМЕНТЫ КОММУНИКАЦИИ, КОТОРЫЕ ПОМОГАЮТ ПРОВЕСТИ МЕРОПРИЯТИЯ КАМПАНИИ ПРОДВИЖЕНИЯ

После того как вы определили, кто является вашей целевой аудиторией (или целевыми аудиториями), разработали послания и план мероприятий кампании, настало время подобрать инструменты коммуникации для доставки составленных посланий и проведения запланированных мероприятий. Этот этап часто называют этапом подбора «формата» или «упаковки» послания. Но любой, кто хотя бы раз занимался разработкой инструментов коммуникации для кампании продвижения, отлично знает, что эта работа не сводится к простому «упаковыванию послышки»!

Как и в случае разработки посланий и планирования мероприятий, выбор инструментов коммуникации зависит от того, кто является вашей целевой аудиторией. Вам необходимо подобрать такие инструменты коммуникации, которые будут:

- узнаваемыми,
- широко распространенными,
- подходящими для того объема и качества/типа информации, которые соответствуют возможностям и предпочтениям целевой аудитории, а также...
- доступными для целевой аудитории³⁷.

Ваши шансы заинтересовать целевые аудитории и вызвать у них доверие к посланиям и всей кампании продвижения будут выше, если вы подберете инструменты коммуникации, подходящие этим адресатам³⁸. Ошибкой будет отправить сто двадцать страниц напичканного узкопрофессиональными терминами текста адресату, который принимает решения, но не принадлежит к числу экспертов по соответствующей теме, ведь у него нет не только времени читать такой объемный текст, но и возможности разобраться во всех данных и аргументах. Обычно подобные истории заканчиваются тем, что лицо, принимающее решение, просто не читает многостраничный труд, а отправитель не получает никакого отклика, кроме негативного.

При подборе инструментов коммуникации необходимо учитывать три сегмента целевой аудитории, а именно:

- **Эксперты** — все те, кто обладает большим объемом специальных знаний и опытом работы в тех сферах политического управления, которые находятся в центре вашего внимания. В их число обычно входят советники, управленцы, эксперты международных организаций, исследовательских институтов, аналитических центров, университетов. Для этого сегмента целевой аудитории убедительной является развернутая аргументация, которая включает подробное описание методологии и теоретического обоснования исследования, фактических данных, выводов, рекомендаций, прогнозов, список использованной литературы. Но при разработке коммуникации с этим сегментом целевой аудитории важно учитывать, что группы экспертов обычно являются намного более разнородными по опыту

и знаниям, чем группа представителей одной научной дисциплины.

- **Хорошо информированные не эксперты** — практики, работающие в тех сферах политического управления, которые находятся в центре вашего внимания, и являющиеся не столько производителями, сколько потребителями политико-управленческих знаний. К ним обычно относятся лица, принимающие решения, чиновники, журналисты, работники неправительственных организаций. Этим адресатов можно убедить, когда они видят значимые выводы исследования. Им обычно не нужны детали, теоретическое обоснование и методология исследования. При возможности, чтобы подтвердить верность собственного прочтения политико-управленческих предложений, они обратятся за консультацией к экспертам. Как правило, по образованию и профессиональному опыту эта группа является еще более разнородной, чем группа экспертов.
- **Широкая общественность** — обычно политико-управленческие исследования не привлекают внимания широкой общественности. Исключение составляют случаи, когда находящаяся в фокусе исследования проблема является широко обсуждаемой или затрагивает интересы значительной части общества. Кроме того, широкую общественность достаточно легко заинтересовать предложениями и рекомендациями, если объяснить, кто выиграет, а кто проиграет в случае их реализации, или если апеллировать к страхам и надеждам этой аудитории. В этом случае необходимо особенно четко определять, к какой именно группе граждан вы обращаетесь. Чем точнее вы определите адресатов, тем легче будет продать им ваши идеи. Кроме того, построение аргументов для этого сегмента целевой аудитории потребует от вас максимально доступного и ясного изложения идей и предложений.

В таблице 4 представлено распределение инструментов коммуникации послания для трех сегментов целевой аудитории.

ТАБЛИЦА 4.

Типы инструментов коммуникации для различных сегментов целевой аудитории

		ЦЕЛЕВЫЕ АУДИТОРИИ		
		Эксперты	Хорошо информированные не эксперты	Широкая публика
ТИПЫ ИНСТРУМЕНТОВ КОММУНИКАЦИИ	Письменные	<ul style="list-style-type: none"> • Тексты формата «Исследование политики» • Научные статьи • Рабочие документы • Доклады и отчеты по результатам исследования • Аналитические статьи в журналах 	<ul style="list-style-type: none"> • Аналитические записки, справки, служебные записки • Новостные бюллетени • Доклады и отчеты по результатам исследования 	<ul style="list-style-type: none"> • Публицистические статьи и комментарии в газетах • Письма в печатные СМИ • Реклама, баннеры, плакаты, футболки, наклейки
	Устные	<ul style="list-style-type: none"> • Презентации на конференциях • Неофициальные презентации – лоббирование, индивидуальные встречи • Презентации на встречах рабочих групп и во время общественных слушаний 		<ul style="list-style-type: none"> • Радио- и телепрограммы • Общественные собрания и слушания • Речи и выступления перед гражданами
	Аудио–визуальные		<ul style="list-style-type: none"> • Документальные фильмы • Продвижение через социальную рекламу 	
	Информационно–коммуникационные технологии	<ul style="list-style-type: none"> • Веб-сайты и веб-страницы кампании продвижения 	<ul style="list-style-type: none"> • Кампании рассылок по электронной почте • Веб-сайты и веб-страницы кампании продвижения • Социальные сети и блог-платформы: Facebook, Вконтакте, Twitter • Смс-акции и текстовые рассылки 	
ДОСТУП К ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ				

Изучив эту таблицу, можно сделать следующие выводы:

- **У инструментов коммуникации может быть несколько аудиторий.**

В некоторых случаях инструменты коммуникации заточены под работу с одним из сегментов целевой аудитории. Например, многостраничные, полные технических деталей и специальной терминологии тексты предназначены для экспертов. Однако многие из инструментов коммуникации подходят для работы сразу с несколькими сегментами целевой аудитории, как, например, в кампаниях по продвижению идей, в которых активно задействованы информационно-коммуникационные технологии. Аудитория устной презентации может включать в себя два сегмента – экспертов и хорошо информированных не экспертов – так же, как и аудитория конференций и рабочих встреч, в рамках которых, как правило, и проводятся такие устные презентации. Разработка подобных широко направленных инструментов коммуникации обычно предполагает, что вы стараетесь выстроить аргументацию так, чтобы учесть особенности и потребности обоих сегментов и при этом не отпугнуть адресатов с меньшим экспертным капиталом.

- **Важно учитывать, что у целевых аудиторий есть свои потребительские предпочтения в отношении инструментов коммуникации.**

В верхней строке Таблицы 4 перечислены три сегмента целевой аудитории в кампаниях (эксперты, хорошо информированные не эксперты, широкая общественность), а в соответствующих колонках указаны те основные инструменты коммуникации, которыми предпочтительнее пользоваться для информирования, привлечения, убеждения каждого из этих сегментов. При этом, если какой-то инструмент коммуникации включен нами в колонку инструментов, заточенных на работу с информированными не экспертами и широкой общественностью, это не значит, что с этим инструментом не могут столкнуться эксперты. Напротив, эксперты тоже могут увидеть и прочитав его, но при этом, вероятнее всего, сочтут недостаточно детальным и убедительным. Это произойдет потому, что этот инструмент коммуникации не настроен для работы с экспертами, так как не учитывает запросы и предпочтения этой аудитории. Детальность и сложность аргументации нарастают в таблице справа налево (от правой колонки к левой), доступность и широта охвата – в обратном направлении. Например, у широкой общественности обычно нет свободного доступа к аналитическим запискам или докладам. И даже если бы он был, эта аудитория вряд ли стала бы читать подобные тексты. Поэтому разработчикам кампаний продвижения важно помнить: если вы хотите привлечь на свою сторону какую-либо аудиторию, вам надо разработать и использовать такие инструменты коммуникации, которые помогут вовлечь именно ее в конструктивную дискуссию. Например, краткого изложения вашей позиции в рамках полемической статьи обычно недостаточно для того чтобы эту позицию разделили и поддержали эксперты.

В таблице 5 представлены комбинации инструментов коммуникации, которые использовались в каждом из четырех кейсов.

ТАБЛИЦА 5.

Инструменты коммуникации на примере четырех кампаний по продвижению идей и рекомендаций.

ИНСТРУМЕНТЫ КОММУНИКАЦИИ		КЕЙС 1: КАЗАХСТАН	КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВБЕЗА ООН 1244)	КЕЙС 3: МАКЕДОНИЯ	КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ
	Письменные	<ul style="list-style-type: none"> Исследование политики/ государственной программы 	<ul style="list-style-type: none"> Исследование политики/ государственной программы Аналитические записки 	<ul style="list-style-type: none"> Исследование политики/ государственной программы Аналитическая записка Аналитическая статья в журнале 	<ul style="list-style-type: none"> Доклад по итогам исследования Публицистические статьи и комментарии в газетах
	Устные	<ul style="list-style-type: none"> Презентации на конференциях Неофициальные презентации – лоббирование, индивидуальные встречи 	<ul style="list-style-type: none"> Презентации на конференциях Неофициальные презентации – лоббирование, брифинги, индивидуальные встречи 	<ul style="list-style-type: none"> Презентации на встречах рабочих групп Презентации представителям медицинского сообщества 	<ul style="list-style-type: none"> Пресс-конференции Презентации на встречах рабочих групп
	Аудио– визуальные		<ul style="list-style-type: none"> Документальный фильм 		<ul style="list-style-type: none"> Телевизионные программы
	Информационно– коммуникационные технологии		<ul style="list-style-type: none"> Веб-страница кампании продвижения Рассылка новостных бюллетеней по электронной почте Истории- фоторепортажи 	<ul style="list-style-type: none"> Веб-страница кампании продвижения 	<ul style="list-style-type: none"> Веб-страница кампании продвижения

Сравнительный анализ представленных в пособии кейсов позволяет сделать еще два важных вывода:

- **Разработка инструментов коммуникации для широких аудиторий требует дополнительных ресурсов и усилий.**

Как показано в таблице, в каждом из четырех кейсов применялись комбинации различных инструментов коммуникации. При этом четко прослеживается тенденция: если в число адресатов кампании вы включаете широкую общественность, вам необходимо использовать больше инструментов коммуникации. Например, кампании продвижения в двух кейсах (Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244) и Монголия) включали в себя значительный объем коммуникации с широкой общественностью и поэтому потребовали большого числа различных инструментов. Для того чтобы руководить кампаниями подобного типа, вам необходимо участвовать в дискуссиях и в диалоге на многих уровнях и тратить на это немало времени и усилий. Кроме того, такие кампании часто являются весьма затратными, так как для их успешной реализации необходимы значительные вложения, в том числе человеческие ресурсы, подготовка большого числа публикаций, организация множества мероприятий и т.д. Например, Европейская инициатива стабильности подготовила документальный фильм, в котором освещалась ситуация в городе Митровица. Стоимость производства этого качественного снятого фильма составила порядка 20 тысяч евро.

- **Для разных этапов процесса продвижения могут потребоваться разные инструменты коммуникации.**

Хорошей иллюстрацией этого правила может служить кампания продвижения, которую Европейская инициатива стабильности вела более четырех лет. По мере того, как развивались обсуждения в рамках этой кампании, эксперты ЕИС готовили все новые и новые варианты аналитических записок, демонстрируя последовательность и настойчивость, которые так важны на каждом этапе процесса продвижения. Кампания, проведенная Европейской инициативой стабильности, также является хорошим подтверждением того, как важно начинать продвижение и включаться в дискуссии, уже имея надежный запас аргументов и доказательств. Эксперты ЕИС сумели в течение долгого времени последовательно и чутко реагировать на новые повороты в обсуждениях еще и потому, что у них было серьезное преимущество в виде объемного «айсберга» аргументов и выводов, которые они разработали на основе проведенного ими исследования. До некоторой степени похожее развитие событий можно наблюдать и в монгольском кейсе.

Выбирайте инструменты коммуникации, подходящие вашим целевым аудиториям и запланированным мероприятиям.

Не посылайте много—страничные, перегруженные информацией тексты лицам, принимающим решения. Такие тексты не будут читать.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Оцените, какие каналы и инструменты коммуникации более всего подходят для вашего послания:

- Как вы думаете, чего можно добиться на первой или последующей волне процесса продвижения?
- Какие целевые аудитории (сегменты аудитории) вы привлечете с помощью выбранных вами мероприятий и инструментов коммуникации? Аудиторию экспертов, хорошо информированных не экспертов и/или широкую общественность?
- Какие инструменты коммуникации вам необходимы, чтобы поддержать мероприятия, запланированные для последнего этапа кампании продвижения?
- Насколько выбранные вами инструменты коммуникации подходят для каждого сегмента вашей целевой аудитории?
- Достаточно ли у вас ресурсов (в том числе человеческих, финансовых) для того чтобы разработать и использовать весь спектр рассматриваемых вами инструментов коммуникации?

6.5 ОЦЕНИТЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РИСКИ ВАШЕЙ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

На завершающем этапе планирования кампании по продвижению идей и рекомендаций у вас уже должно сформироваться точное понимание, какими будут ваши включение в процесс, отправитель, главные целевые аудитории, послания, мероприятия и инструменты коммуникации. Вы уже обдумали, как начинать, продолжать, направлять обсуждения или как подключаться к ним. При этом вы распланировали все действия с расчетом на краткосрочную или среднесрочную перспективу. И все-таки остается еще один важный аспект, который необходимо учесть, а именно – какие действия могут предпринять целевые аудитории в ответ на вашу кампанию продвижения. Первым и важным шагом в этих размышлениях является оценивание стратегических рисков, связанных с проведением запланированной вами кампании.

Все активные действия по продвижению идей и рекомендаций подразумевают те или иные стратегические риски. Существует риск, что ваши

Серьезно обдумайте долгосрочные риски, которые несет в себе публичное изложение ваших взглядов и предложений.

доказательства и рекомендации вызовут резко негативную реакцию со стороны оппонентов, что в свою очередь может разрушить репутацию и подорвать устойчивое развитие вашей организации или в условиях авторитарного режима даже поставить под угрозу вашу свободу и безопасность. Например, если ваша организация является независимым аналитическим центром, значительный объем работы которого связан с заказами со стороны правительства или международных организаций, то вашим заказчикам может не понравиться, что вы публично критикуете их деятельность. Конечно, из этого не следует, что вы должны отказаться от открытой критики в их адрес. Но вам необходимо обдумать возможные последствия такой критики и тщательно взвесить все за и против, прежде чем решать, стоит ли игра свеч. Конечно, если в рамках кампании продвижения вы намеренно выступаете в роли обличителя или независимого контролера и планируете добиваться подотчетности участников политико-управленческого процесса, то, без сомнения, будущее вашей организации напрямую зависит от умения проводить такие решительные, яркие, доказательные разоблачения. Однако большинству организаций при планировании кампаний по продвижению идей и рекомендаций следует крайне взвешенно оценивать подобные риски. Такое оценивание рисков должно стать кульминацией в процессе рассмотрения тех факторов, которые удалось выявить и проанализировать при разработке всех элементов ПЛАКАП.

Приведенный ниже кейс прекрасно демонстрирует, какие риски приходится учитывать при проведении кампании по продвижению идей и рекомендаций.

КЕЙС 4: МОНГОЛИЯ

Предотвращение подписания невыгодного контракта на недропользование между правительством Монголии и международным горнопромышленным консорциумом (2006–2007 гг.)

Коалиция национальной и международной НКО (Форум «Открытое общество», Монголия и Revenue Watch Institute – Институт «Наблюдение за доходами»)

Форум «Открытое общество» – давно и успешно работающая монгольская неправительственная организация, заслужившая репутацию независимого игрока и сумевшая выстроить прочное взаимодействие с представителями как правительственного, так и неправительственного сектора. Открытая критика проекта контракта, согласованного межведомственной рабочей группой и горнодобывающим консорциумом, могла бы подорвать конструктивные отношения, которые связывали Форум и правительство страны. Однако в этом случае Форуму легче было решиться на то, чтобы открыто изложить свою позицию и выступить против соглашения, так как, во-первых, он неизменно выступал за прозрачность, особенно горнодобывающего сектора, и, во-вторых, Форум представлял, насколько высоки были ставки, то есть те возможные доходы или потери для бюджета страны, которые напрямую зависели от содержания контракта. По сути, если бы Форум не высказал открыто свою позицию, он бы подорвал свою репутацию в глазах представителей неправительственного сектора Монголии.

Существует также риск, что результаты и выводы проведенного вами исследования могут создавать впечатление аргументации в пользу людей, организаций, политических позиций, с которыми вы не хотите себя ассоциировать. Политико-управленческие решения готовятся и принимаются в «пространстве жестко конкурирующих и противоборствующих данных и доказательств»³⁹. Поэтому вам необходимо провести четкие границы между самим исследованием, политико-управленческими предложениями и особенно теми, кто поддерживает или выступает против них. Более того, в чрезвычайно политизированной атмосфере стран переходного периода всегда существует опасность того, что вашими исследованиями и разработками могут воспользоваться те игроки, с которыми вы не хотите быть связанными. Если вы стремитесь сохранить свою независимость, вам необходимо снова и снова проводить грань между вашими предложениями и политической поддержкой. От нежелательной и неоправданной политической аффилированности трудно избавиться постфактум, и она может легко разрушить репутацию исследователя как независимого эксперта.

На практике при планировании кампании продвижения вам надо взвесить все возможные стратегические риски, связанные с проведением этой кампании, и обдумать все последствия и аффилированности, которые могут возникнуть. В итоге вам может потребоваться пересмотреть весь план кампании, в том числе ее временные рамки, необходимых сторонников, используемые фактические доказательства и послания для целевых аудиторий.

Если вы хотите остаться независимым игроком, сосредоточьтесь на требующих решения вопросах и не смешивайте эту работу с политической поддержкой или противодействием.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Оцените риски, которые планируемая кампания может принести для вас, вашей организации и/или ваших партнеров:

- Есть ли риск того, что озвучиваемые вами взгляды и предложения могут повредить репутации вашей организации или разрушить ценные для нее долгосрочные связи и контакты?

- Может ли ваше послание (или отдельные его элементы) быть искажено или использовано другими игроками ради их политической выгоды?

- Стоит ли брать на себя такие риски? Может быть, вам надо изменить некоторые элементы вашего послания или подобрать другие мероприятия и инструменты?

- В широкой перспективе означают ли выявленные риски, что вам необходимо внести коррективы в задачи, временные рамки, выбор партнеров по коалиции или посланника вашей кампании?

6.6 ПОДГОТОВЬТЕСЬ К ВЫЗОВАМ И ОТВЕТАМ

На этапе финального редактирования ваших посланий и мероприятий важно не только учесть возможные стратегические риски, но и предусмотреть, как на ваши идеи и предложения откликнутся их сторонники и противники.

С самого начала надо быть готовым к нескольким сложностям, которые неизбежны при работе с посланием, основанном на результатах проведенного исследования. Обсуждение такого послания в рамках кампании по продвижению идей и рекомендаций обычно начинается с того, что под сомнение ставят ценность и качество всего исследовательского проекта, а его результаты пытаются отправить в мусорную корзину. Как правило, оппоненты оспаривают достоверность, актуальность⁴⁰ и практическую значимость⁴¹ проведенного исследования⁴². Поэтому необходимо заранее разработать ваши послания таким образом, чтобы их срок годности был дольше, чем у продукта, который весьма образно называют «базовым политико-управленческим бульоном»⁴³. Вам важно убедить целевые аудитории в том, что ваш исследовательский проект достоин их самого серьезного отношения.

Возможны различные отклики целевых аудиторий, которые важно принимать во внимание и которые могут заставить вас уточнить, переформатировать, перенаправить или отредактировать ваше послание и весь план кампании. Ниже мы подробнее рассмотрим следующие направления, которые важно предусмотреть и запланировать, а именно:

- подтверждение достоверности исследования, прикладного политического анализа и их результатов;
- учет эмоциональных (нерациональных) откликов;
- подготовка к управлению ответной реакцией целевой аудитории.

6.6.1 ПОДТВЕРЖДАЙТЕ ДОСТОВЕРНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для подтверждения достоверности вашего исследования в глазах аудитории, состоящей из экспертов и академических ученых, чаще всего требуется убедительно доказывать актуальность, объективность и полноту применяемых методов и полученных фактических данных⁴⁴. Под сомнение ставится не только доверие к самому исследователю, но и надежность, обоснованность полученных им результатов, а также «скрупулезность и конкретность анализа»⁴⁵, который он провел.

Подтверждать высокое качество проведенного политико-управленческого анализа, то есть его аккуратность и объективность, необходимо методами, которые соответствуют политико-управленческому контексту и вопросу, находящимся в фокусе исследования⁴⁶. Например, одна из наиболее распространенных трудностей связана с необходимостью переноса и обобщения.

Прогнозирование ответной реакции помогает подготовиться к отстаиванию своей позиции в ходе предстоящих дебатов.

Политико-управленческое исследование обычно узко сфокусировано и представляет собой тщательный анализ конкретных проявлений той или иной проблемы на определенном уровне – на уровне нескольких муниципалитетов или нескольких городов, или нескольких школ. При этом задачей такого исследования часто является предложение рекомендаций, которые предназначены для реализации в большем масштабе, чаще всего – на уровне общегосударственной политики. Так возникает вопрос – или вызов – для исследователя: как сделать переход и на основе результатов, полученных на местном уровне, сформулировать предложения для политики общенационального уровня? Поэтому важно тщательно обдумать, насколько репрезентативность изученных вами случаев соответствует уровню вашей аргументации, и понять, с чем вы имеете дело: со случаем применения «лучших практик» (которые смогут успешно применять все), среднестатистическим случаем (на основании которого можно сказать что-то и о других ситуациях) или наихудшим из возможных сценариев (при котором улучшение любого показателя могло бы улучшить ситуацию во всех других случаях).

Еще одна весьма распространенная трудность связана с тем, какие фактические данные удалось собрать. Первостепенной задачей является представление данных, которые непосредственно относятся к обсуждаемой политико-управленческой проблеме, какими, например, для макроэкономической политики являются специальные числовые показатели, служащие для измерения долгосрочного экономического развития. Сложность может состоять в том, чтобы использовать или разработать такое количество и качество доказательств и данных, которые позволят выстроить вашу аргументацию, то есть убедительно обосновать ваши утверждения⁴⁷.

Возможно, учитывать эти трудности следует еще на этапе разработки концепции исследования, не дожидаясь стадии планирования кампании по продвижению идей и рекомендаций. Тем не менее, даже если это было сделано, важно помнить, что разработка концепции исследования в благоприятной атмосфере командной работы значительно отличается от публичного представления и защиты этого исследования. Поэтому на стадии планирования кампании по продвижению рекомендаций надо сделать упор на то, чтобы подготовиться к встрече с трудностями и разработать такие качественные и убедительные аргументы, которые помогут вашему исследованию и вашим посланиям преодолеть описанные выше первоначальные препятствия.

Заранее продумайте, кто и как может поставить под сомнение ваше исследование – и ваши доводы.

6.6.2 УЧИТЫВАЙТЕ ЭМОЦИОНАЛЬНЫЕ ОТКЛИКИ

До этого мы обсуждали те отклики на политико-управленческие дискуссии, которые можно назвать рациональными. Но так как реакция аудитории не исчерпывается рациональными откликами, то необходимо учитывать и более эмоциональные и личностные отклики и реакции. В этой связи трудно переоценить то значение, которое в работе по продвижению имеют неформальные и эмоционально наполненные взаимоотношения между людьми. Также осознается важность внимательного отношения к тому, что известно о персональных особенностях и круге связей ваших адресатов, ведь эта информация помогает вам понять, как именно целевые аудиторииотреагируют на ваши предложения⁴⁸.

Люди и их эмоции важны в управлении ответной реакцией на послания.

Например, на прошедшей недавно небольшой конференции все обсуждение оказалось в тени откровенной вражды между двумя ее важными участниками. Первый из этих участников руководит независимым аналитическим центром, который регулярно подает в суд на правительство из-за несоблюдения сроков предоставления общественности информации о работе органов государственной власти. Второй возглавляет государственное агентство, к компетенции которого относится подготовка ответов на подобные иски. Дискуссия, развернувшаяся между этими двумя участниками, менее всего напоминала обсуждение, для которого важны рациональные вводные или фактические данные, и больше всего была похожа на столкновение по личным мотивам. И это несмотря на то, что дискуссия открывалась презентацией результатов нового исследования по соответствующей теме. Представитель государственного агентства воспринимал судебные тяжбы и открытую критику нарушений как атаку лично против себя. Из этого примера не следует вывод о том, что тактика предания гласности фактов нарушения закона не приносит результатов. Но разработчикам кампании по продвижению идей и рекомендаций важно учитывать, что такая тактика едва ли является основой для выстраивания конструктивного взаимодействия, а ее последствия будут ощущаться еще долгое время после того как суд вынесет решение в пользу обличителей нарушений.

Избегайте личной критики и нападок в адрес любой из вероятных целевых аудиторий.

Конечно, точно предсказать, насколько эмоциональной будет ответная реакция целевой аудитории, непросто. Но следование простому правилу из практики работы Европейской инициативы стабильности «В спорах никогда не переходите на личности!» поможет вам не добавлять масла в огонь очень личных и потому крайне эмоциональных откликов. Другими словами, избегайте личной критики, не атакуйте индивидуальный стиль поведения людей, публично не приписывайте личных мотивов чужим действиям и подходам. В противном случае вы спровоцируете негативную реакцию и навредите обсуждениям, то есть получите обратный желаемому результат. Конечно, это легче сказать, чем сделать, особенно в ситуациях, когда очень немногие способны отличить профессиональную критику от личной. Чтобы непреднамеренно не ухудшить положение вещей, постарайтесь в дискуссиях избегать личных обвинений.

6.6.3 БУДЬТЕ ГОТОВЫ УПРАВЛЯТЬ ОТКЛИКАМИ ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ

Важно не только предвидеть, какие отклики вы получите со стороны того или иного адресата, но и соответственно разработать и по возможности скорректировать свои послания и/или быть готовым преодолевать ожидаемые вами трудности. В этом у вас есть серьезные преимущества, ведь как исследователь и аналитик для планирования вы можете использовать весь массив айсберга собранных и разработанных вами фактических данных.

В проекте Европейской инициативы стабильности можно найти отличный пример того, как разработчики кампании по продвижению рекомендаций использовали имеющиеся у них фактические данные и предложили дополнительный инструмент коммуникации, чтобы преодолеть предсказанные ими препятствия и сложности. Этот пример также показывает, как много усилий требуется для управления этой стороной кампании.

КЕЙС 2: КОСОВО (РЕЗОЛЮЦИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН 1244)

Реорганизация подразделений местного самоуправления в Митровице (2003–2006 гг.)

Независимый аналитический центр (Европейская инициатива стабильности)

После проведения первой конференции, участие в которой приняли все заинтересованные игроки, Европейская инициатива стабильности сумела убедить албанскую сторону согласиться на создание отдельного «сербского» муниципального образования в северной части города Митровица. Это оказалось возможным во многом благодаря тому, что эксперты Европейской инициативы стабильности представили выводы проведенного ими исследования, согласно которому город Митровица существовал на дивиденды от кризисной ситуации и, вероятнее всего, обезлюдел бы в отсутствие субсидий, стипендий и других денежных вливаний, поступавших извне. Было решено, что в городе будут действовать два муниципалитета, но при условии соблюдения свободы передвижения, осуществления совместного планирования экономического развития города и возвращения собственности всем сторонам конфликта.

Однако Европейская инициатива стабильности опасалась, что правительство в Белграде не одобрит это компромиссное решение и будет подталкивать лидеров сербской общины Митровицы к тому, чтобы те придерживались своего первоначального плана. Согласно этому плану, город должен был быть полностью разделен на две части – сербская часть административно подчинялась бы Белграду, а ее жители не признавали бы независимость Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244), к которой, как они опасались, все шло. Чтобы поддержать согласие сербской общины на сохранение территориальной целостности города и предупредить вероятное давление со стороны Белграда, эксперты Европейской инициативы стабильности подготовили и распространили аналитическую записку «Митровица: люди или территория?»,⁴⁹ в которой подробно разобрали все опасения и высветили все преимущества рекомендуемого ими и уже согласованного на местном уровне решения.

Рекомендуется не только составить прогноз откликов от ваших адресатов, но и протестировать ваше послание, то есть заранее, еще до начала публичного этапа кампании по продвижению идей и рекомендаций, проверить реакцию на него со стороны людей, которые не входили в состав вашей исследовательской команды, или организаций, участвующих в продвижении. Очевидно, что полезнее всего было бы привлечь к предварительному тестированию послания представителей тех самых сегментов целевой аудитории, на которые послание нацелено – экспертов или хорошо информированных не экспертов, или представителей широкой общественности, – и проверить, насколько их отклики соответствуют вашим прогнозам. На свое собственное исследование трудно «посмотреть со стороны», а процессом получения откликов легче управлять, когда ставки не слишком высоки. Использование обратной связи, несомненно, поможет скорректировать и усилить ваши послания.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Учитывая возможную реакцию со стороны целевых аудиторий, еще раз проанализируйте запланированные вами послания, инструменты коммуникации и мероприятия кампании:

- Какие отклики на свои идеи и предложения вы рассчитываете получить от целевых аудиторий?
.....
- Что в методологии вашего исследования или в собранных вами данных и доказательствах вероятнее всего вызовет вопросы и жесткую критику со стороны экспертной аудитории?
.....
- Можно ли смягчить или скорректировать элементы вашего послания таким образом, чтобы оно выглядело как послание профессионала, сосредоточенного на решении проблемы и не переходящего на личности?
.....
- Как вы будете преодолевать предсказанные вами препятствия и сложности – трудные вопросы и критику со стороны целевых аудиторий?
.....

Примечания

- 1 McGann 2007a.
- 2 Global Development Network 2003.
- 3 Porter and Prysor-Jones 1997.
- 4 Court and Young 2003.
- 5 International Development Research Center 2004.
- 6 Mitrovica: Chronicle of a Death Foretold. <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=48>.
- 7 Young and Quinn, 2002, 2005.
- 8 Binkerhoff and Crosby 2002, Canadian Institute for Health Information 2004.
- 9 Интервью с исследователем Европейской инициативы стабильности – Кейс 2 – Косово (Резолюция Совета безопасности ООН 1244).
- 10 Jones et al. 2009.
- 11 Court and Young 2003, Davies 2004, Global Development Network 2003, Nutley, Walter, and Davies 2002.
- 12 Huberman 1987 in Nutley, Walter, and Davies 2002.
- 13 Court and Young 2003, Davies 2004, Global Development Network 2003, Glover 2005, Kingdon 1984, Nutley, Walter, and Davies 2002, Porter and Prysor-Jones 1997, Ryan and Garret 2005, Young and Quinn 2005.
- 14 Court and Young 2003.
- 15 Stryuk 2000.
- 16 Verdier 1984.
- 17 Davies 2005, Porter and Prysor-Jones 1997.
- 18 Carin, процитирован в International Development Research Center 2004.
- 19 Open Society Forum 2007b.
- 20 Canadian Institute for Health Information 2004, Court and Young 2003, Porter and Prysor-Jones 1997, Verdier 1984 in Glover 2005.
- 21 Gladwell 2000, Jones 2009.
- 22 Verdier 1984 in Glover 2005.
- 23 http://www.soros.org.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=73&lang=ba.
- 24 Canadian Institute for Health Information 2004, Court and Young 2003, Porter and Prysor-Jones 1997, Verdier 1984 in Glover 2005.
- 25 Emerson 2008, Open Society Foundation 2011.
- 26 http://www.soros.org.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=73&lang=ba.
- 27 Becirovic, Demirovic, and Sabetta 2010.
- 28 Carden 2004, Court and Young 2003, Davies 2004, International Development Research Center 2004, Porter and Prysor-Jones 1997, Ryan and Garret 2005, Stone and Maxwell 2005, Stryuk and Haddaway 2011.
- 29 Janenova 2008.
- 30 Materials from this case: European Stability Initiative 2004a, 2004b, 2006. GalleryStories: http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=281&story_ID=9. Documentary: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=48>.
- 31 Papers from this case: Milevska 2006, 2007.
- 32 Papers from this case: Open Society Forum 2007a, 2007b
- 33 International Development Research Center 2004.
- 34 Carden 2004.
- 35 Carden 2004, Court and Young 2003, International Development Research Center 2004, Porter and Prysor-Jones 1997.
- 36 Court and Young 2003, Ryan and Garret 2005.
- 37 Carden 2004, Global Development Network 2003, Nutley, Walter, and Davies 2002.
- 38 Court and Young 2003.
- 39 Harpier, процитирован в Crewe and Young 2002.
- 40 См. Раздел 6.3.1.
- 41 См. Раздел 6.3.2.
- 42 Court and Young 2003, Global Development Network 2003, Kingdon 1984, McGann and Weaver 2000, Nutley, Walter, and Davies 2002.
- 43 Kingdon 1984.
- 44 Canadian Institute for Health Information 2004, Court and Young 2003, Crewe and Young 2003, Global Development Network 2003, Nutley, Walter, and Davies 2002.
- 45 Crewe and Young 2003.
- 46 Porter and Prysor-Jones 1997.
- 47 Crewe and Young 2003, Nutley, Walter, and Davies 2002.
- 48 Global Development Network 2003, Weston 2007.
- 49 European Stability Initiative 2004b.

7

КАК РАБОТАТЬ С ИНСТРУМЕНТОМ ПЛАНИРОВАНИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ (ПЛАКАП)

Эта глава написана с утилитарной целью – объединить в один универсальный и удобный для пользователя инструмент все те основные подходы и направления планирования кампаний по продвижению идей и рекомендаций, которые обсуждаются в данном пособии. В первой части главы представлена сводная таблица вопросов из контрольных списков для планирования кампании (см. списки в главах 3-6). Сводная таблица контрольных вопросов призвана помочь вам системно подойти к планированию продвижения идей и рекомендаций. Во второй части главы вы найдете краткую инструкцию по использованию этой таблицы, а также несколько советов по тому, как получить от нее максимальную пользу и организовать командную работу по планированию.

7.1 ИНСТРУМЕНТ ПЛАКАП

Инструмент ПЛАКАП заточен для работы по следующим четырем направлениям планирования кампаний по продвижению идей и рекомендаций:

- стратегический фокус кампании
- включение в процесс
- посланник
- послание и мероприятия.

Для каждого из этих направлений в приведенной ниже таблице есть две колонки. В левой колонке перечисляются ключевые контрольные вопросы, на которые вы должны ответить при планировании работы по этому направлению кампании. В правой колонке приводятся пояснения или примеры, которые помогают точнее уловить суть контрольного вопроса из колонки слева, а значит, удачнее спланировать соответствующее направление кампании. Стремясь сделать инструмент планирования удобным для самостоятельной работы, мы преднамеренно включили в него максимально четко и конкретно сформулированные вопросы и показательные примеры. Надеемся, что разобравшись, как работает этот инструмент, можно без большой подготовительной работы.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ФОКУС ВАШЕЙ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ



При первом чтении и обсуждении этих вопросов постарайтесь не завязать в поиске немедленных и детальных ответов на них. Вам предстоит составить достаточно подробные карты – схемы, которые помогут дать более глубокие ответы на вопросы относительно стратегического фокуса кампании по продвижению идей и рекомендаций. В то же время важно помнить об этих вопросах, возвращаться к ним снова и снова и иметь их в виду на всех этапах планирования.

КЛЮЧЕВЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

ПРИМЕРЫ И ПОЯСНЕНИЯ

1. СОСТАВЬТЕ КАРТУ – СХЕМУ ПРЕПЯТСТВИЙ/ СЛОЖНОСТЕЙ НА ПУТИ ПЕРЕМЕН

- Что препятствует продвижению политико-управленческого процесса в желательном направлении?
- Что именно – какие препятствия или сложности – мешают принять ваши предложения и действовать согласно вашим рекомендациям?

Понимание препятствий на пути к изменению, которое вы предлагаете или пытаетесь предотвратить, является определяющим для всех аспектов кампании по продвижению идей и рекомендаций – от постановки цели до разработки ваших посланий, мероприятий и инструментов коммуникации. Препятствия на пути изменений могут быть разными и включать сильных противников, конфликты интересов, недостаток поддержки или отсутствие доступа в политико-управленческий процесс.

Определив, какие из этих препятствий или их комбинации тормозят достижение вашей цели, постарайтесь найти методы и точки приложения усилий для устранения преград.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

2. ОЦЕНИТЕ ИМЕЮЩИЙСЯ У ВАС РЫЧАГ ИЗМЕНЕНИЙ

- Что вы можете привнести в политико-управленческий процесс, чтобы преодолеть выявленные препятствия и создать возможности для продвижения процесса в желательном для вас направлении?
 - Какую комбинацию новых интересных идей, знаний, данных, сторонников и возможностей вы можете использовать для того чтобы продвинуть политико-управленческий процесс?
- Самое главное – определить, что у вас есть для того чтобы «запустить» требуемые изменения. Это могут быть отдельные фактические данные и результаты исследований или их комбинации; новое определение проблемы или новые решения/варианты решения; поддержка со стороны лидеров общественного мнения, стейкхолдеров или экспертов; доверие; деньги; голоса; открытое окно политико-управленческих возможностей или благоприятный шанс в процессе разработки и принятия решений.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

3. НАМЕТЬТЕ РАЗУМНО ДОСТИЖИМУЮ ЦЕЛЬ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

- Чего вы действительно можете добиться при успешной реализации вашей кампании? Какая цель является для вас разумно достижимой?
- Учитывая те препятствия, которые вы выявили, и тот рычаг изменений, который есть в вашем распоряжении, реалистично оцените, как далеко вы можете продвинуть политико-управленческий процесс?

Независимо от того, стремитесь вы провести изменение или предотвратить его, вам необходимо наметить достижимую цель.

Примеры целей:

- остановить или запустить конкретную политико-управленческую инициативу правительства;
- добиться того, чтобы правительство согласилось с вашими рекомендациями;
- изменить характер политико-управленческих обсуждений конкретного вопроса;
- включить вопрос в повестку дня правительства.

Не ограничивайтесь просто списком пожеланий: постановка реалистичных целей поможет вам понять, что влияние возможно. Помните, что главной задачей продвижения идей и рекомендаций является изменение процесса, а не результатов политики/государственной программы. Например, целью является не столько децентрализация финансирования образования, сколько включение этого вопроса в повестку дня соответствующих министерств и ведомств.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

СОСТАВЛЕНИЕ ДЕТАЛЬНЫХ КАРТ–СХЕМ И ПЛАНИРОВАНИЕ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС



Используя представленные ниже вопросы, составьте достаточно подробную карту–схему основных направлений того процесса принятия решений, на который вы стремитесь повлиять. Постарайтесь наметить наиболее оптимальный путь включения в этот процесс ваших посланий и всей вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций.

КЛЮЧЕВЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

ПРИМЕРЫ И ПОЯСНЕНИЯ

1. ОЦЕНИТЕ УРОВЕНЬ ЗАПРОСА

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Включена ли проблема политики, которую вы стремитесь решить, в повестку дня правительства? Если нет, то говорят ли об этой проблеме другие? Есть ли кто-то еще, кроме вас, кто пытается ее решить? • Сложился ли уже интерес к той политико-управленческой проблеме, над решением которой вы работаете? Или вам придется сформировать этот интерес? | <p>Влиять на политику/государственную программу, как правило, легче, когда уже сформирован определенный спрос на продвигаемые вами идеи и предложения. Наиболее благоприятная ситуация складывается, когда правительство уже намерено действовать и решать ту политико-управленческую проблему, которая находится в центре вашего внимания. Если таких намерений у правительства еще нет, то проверьте, не обсуждают ли «вашу» проблему другие исследователи, эксперты, НКО, чиновники или стейкхолдеры. Лучше включаться в уже идущие обсуждения, чем запускать дискуссию с нуля.</p> |
|--|--|

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

2. СОСТАВЬТЕ КАРТУ АКТОРОВ, НЕФОРМАЛЬНЫХ (СЕТЕВЫХ) ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ, ЦЕНТРОВ ВЛИЯНИЯ

- Кто является ключевыми стейкхолдерами для той политико-управленческой проблемы, которую вы стремитесь решить?
- На кого из ключевых лиц, принимающих решения, или лидеров общественного мнения вам надо повлиять?
- Где сосредоточена реальная власть? Кто принимает решения? И у кого есть влияние на лицо или лиц, обладающих реальной властью?

Важно понять, кто относится к числу ключевых игроков и как эти ключевые игроки связаны друг с другом.

Выяснив, кто действительно принимает значимые решения и кого он относит к своему ближайшему кругу, вы поймете, где в политико-управленческом сообществе расположены центры влияния и силы. Составьте карты-схемы сегментов политико-управленческого сообщества, к которым относятся, например, правительственные ведомства, медиа, академический, неправительственный секторы, а также отметьте связи внутри и между ними. Помните, что неформальные и личные связи могут быть не менее важными, чем формальные.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

3. СОСТАВЬТЕ ЧЕТКОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ О РЕАЛИЯХ ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

- Как в действительности принимаются решения относительно той политико-управленческой проблемы, которая находится в центре вашего внимания?
- Где находится центр принятия значимых решений? В каких процессах сконцентрировано влияние – формальных или неформальных?

Процесс разработки и принятия решений обычно включает в себя как формализованные и строго регламентированные, так и менее формальные взаимодействия. Может проводиться множество публичных обсуждений, общественных слушаний, консультаций, министерских и парламентских рабочих групп и дискуссий, но решающие договоренности, возможно, заключаются в рамках одной неофициальной встречи. Вам надо понять, где и как осуществляется действительное влияние.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

4. ПРАВИЛЬНО РАССЧИТАЙТЕ ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ

- Какое время будет лучшим для старта вашей кампании продвижения идей и рекомендаций?
 - Можете ли вы определить, когда откроется окно возможностей, которым вы сможете воспользоваться? Как долго это окно останется открытым?
 - Успеете ли вы подготовить исследование и провести политико-управленческий анализ в такие сроки, чтобы воспользоваться открывшимся окном возможностей?
- Для того чтобы иметь влияние, важно держать ваши предложения и результаты исследования наготове и вовремя включаться с ними в политико-управленческий процесс. Анализируя процесс принятия решений и его участников, вы должны постараться спрогнозировать, когда откроется окно возможностей, которым вы сможете воспользоваться. Окна политико-управленческих возможностей часто открываются до и после выборов, во время смены руководства или правительства, экстраординарных событий (например, финансовых кризисов) а также при возникновении новых решений.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

5. РАЗБЕРИТЕСЬ, КАКИЕ ВЗГЛЯДЫ И МНЕНИЯ СЕЙЧАС ПРЕОБЛАДАЮТ В СООБЩЕСТВЕ СТЕЙКХОЛДЕРОВ

- Как ключевые стейкхолдеры определяют и обсуждают «вашу» политико-управленческую проблему и ее возможные решения?
 - Как именно ключевые стейкхолдеры формулируют или рамкируют эту политико-управленческую проблему?
- Для того чтобы ваши предложения и экспертиза были востребованы стейкхолдерами, вам придется увязать и сопоставить свои идеи с тем, как политико-управленческая проблема обсуждается этими стейкхолдерами. Для этого вам надо понять, как именно стейкхолдеры определяют, обсуждают и защищают свое видение проблемы и ее возможных решений. Важно понять, как стейкхолдеры рамкируют политико-управленческую проблему. Например, обсуждая проблему предоставления социальных услуг на языках этнических меньшинств, говорят ли они о ней как о проблеме недостаточной эффективности, нарушения прав человека или угрозы национальной безопасности.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

6. СОСТАВЬТЕ КАРТУ ТЕКУЩИХ ПОЗИЦИЙ КЛЮЧЕВЫХ СТЕЙКХОЛДЕРОВ

- Какова текущая позиция ключевых акторов в отношении «вашей» политико-управленческой проблемы?
- Какой уровень согласия (консенсуса) или конфликтности сложился среди ключевых игроков по отношению к этой проблеме?

Речь идет о составлении детальной карты тех позиций, которых придерживаются во время обсуждений различные акторы, а также об анализе того, что стоит за этими позициями – какие интересы и ценности их формируют. Помните, что у людей могут быть очень разные причины для того чтобы во время обсуждений поддерживать одну и ту же позицию. Составление таких глубинных карт-схем поможет вам понять истинную природу тех вызовов, которые вам придется преодолеть, чтобы попытаться изменить позиции ключевых стейкхолдеров. Во время жестких политико-управленческих дебатов их участников труднее сдвинуть со своих позиций.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

Следующая группа вопросов посвящена посланнику вашей компании. Но прежде чем перейти к ним, вернитесь к предыдущей части таблицы – уточните и скорректируйте стратегический фокус компании, учитывая все выводы, к которым вы пришли при планировании вашего включения в политико-управленческий процесс.

СОСТАВЛЕНИЕ ДЕТАЛЬНЫХ КАРТ – СХЕМ И ПЛАНИРОВАНИЕ**ПОСЛАННИК**

Вам необходимо выбрать, кто станет лицом кампании, и оценить, какая поддержка потребуется со стороны других. В кампании по продвижению идей и рекомендаций посланник часто столь же (если не более) значим, как и само послание.

**КЛЮЧЕВЫЕ
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ****ПРИМЕРЫ И ПОЯСНЕНИЯ****1. ВЫБЕРИТЕ ЛИЦО ВАШЕЙ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ**

- Станете ли вы или ваша организация лицом или представителем кампании на всех ее этапах? Есть ли у вас правильное сочетание репутации, доверия, заметности, поддержки и необходимых навыков, чтобы успешно выступить в этой роли?
- Или следует пригласить кого-то другого возглавить вашу кампанию по продвижению идей и рекомендаций? Возможно, вам необходимо пригласить стороннего игрока только для того чтобы он на определенном этапе кампании выполнил определенную задачу?

Правильно подобранный человек или надежная организация помогут вам открыть нужные двери, организовать необходимые встречи и вызвать к себе серьезное отношение. В роли посланника может выступить не только один человек, но и организация, и целая коалиция.

Часто для того чтобы кампания по продвижению идей и рекомендаций стартовала, необходима поддержка или одобрение заметного и влиятельного человека. Например, члена парламента или известной НКО, или влиятельного советника министра.

Эти игроки могут возглавить всю кампанию или сыграть в ней специальную роль, например, выполнить одну из задач или преодолеть одно из выявленных препятствий. Таких игроков обычно называют политическими посредниками или брокерами.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

2. МОБИЛИЗУЙТЕ ПОДДЕРЖКУ

- Какого типа и объема поддержка других вам потребуется, чтобы выполнить намеченные задачи по продвижению идей и рекомендаций? Кого вам обязательно надо привлечь на свою сторону?

В политико-управленческом процессе вам надо найти друзей, а для этого потребуется поддержка других игроков, с помощью которой вы сможете доказать состоятельность своей позиции. Среди людей, чья поддержка вам требуется, могут быть работники государственных учреждений, неправительственных организаций, СМИ, различные стейкхолдеры. Вам также может потребоваться практическая помощь, в том числе финансы, различные ресурсы и профессиональные компетенции. Постарайтесь не ограничиваться уже существующей поддержкой со стороны друзей или союзников. Важно найти и мобилизовать поддержку со стороны всех, кто может восполнить недостатки ваших собственных ресурсов.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

Следующая группа вопросов связана с планированием послания. Но прежде чем перейти к этим вопросам, вернитесь к первой части таблицы – уточните и скорректируйте стратегический фокус кампании, учитывая все выводы, к которым вы пришли при планировании того, кто станет вашим посланником.

СОСТАВЛЕНИЕ ДЕТАЛЬНЫХ КАРТ – СХЕМ И ПЛАНИРОВАНИЕ**ПОСЛАНИЕ И МЕРОПРИЯТИЯ**

Определите четкий фокус тех посланий и мероприятий, которыми вы собираетесь привлекать и убеждать наиболее целевые аудитории.

**КЛЮЧЕВЫЕ
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ****ПРИМЕРЫ И ПОЯСНЕНИЯ****1. РАЗРАБОТАЙТЕ ПОДРОБНЫЙ ПРОФИЛЬ ВАШЕЙ ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ**

- На какие конкретно целевые аудитории направлена и нацелена первая или последующая волна вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций?
 - Как далеко выбранные аудитории должны продвинуться, чтобы воспринять ваши идеи и предложения и согласиться с ними?
 - Какие интересы защищает их текущая позиция? Есть ли какие-либо эмоционально обусловленные или личные предпочтения, которые объясняют, почему они придерживаются такой позиции?
- Вы определили основных стейкхолдеров. Теперь вам надо выбрать из них тех индивидуальных акторов или группы, на кого вы направите кампанию по продвижению идей и рекомендаций. Целевые аудитории вашей кампании могут состоять из ключевых лиц, принимающих решения, и лидеров общественного мнения или, в самом начале, других игроков, чью поддержку вы будете использовать на промежуточном этапе для того чтобы впоследствии привлечь внимание лиц, принимающих решения.
- После этого вам надо составить четкое представление о том, каковы текущие позиции и взгляды вашей целевой аудитории (или аудиторий) и как далеко им придется продвинуться для того чтобы согласиться с вашими предложениями и рекомендациями. На этом этапе еще раз обдумайте, насколько разумно достижима намеченная вами цель кампании по продвижению идей и рекомендаций.
- Постарайтесь понять, что стоит за позицией, которой придерживается ваша целевая аудитория. Возможно, у этой позиции есть сильная финансовая подоплека или исторические, национальные и этнические, религиозные или этические обоснования. Если вы поймете, из чего вырастает текущая позиция вашей целевой аудитории, вам легче будет «подогнать и заточить» под нее свои послания.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

2. СФОРМИРУЙТЕ ПОСЛАНИЕ ДЛЯ ВАШИХ ЦЕЛЕВЫХ АУДИТОРИЙ

- Какое послание (или какие послания) вы будете отправлять целевой аудитории (или целевым аудиториям) для того чтобы спровоцировать ваших адресатов задавать вопросы относительно вашей позиции и «завлечь» их вашими предложениями?
- Насколько это послание понятно, доступно, уместно для текущих обсуждений и сфокусировано на практических решениях для проблемы?
- Как вы будете добиваться того, чтобы ваше послание было запоминающимся и «портативным» – чтобы ваши адресаты могли легко пересказывать его другим?

Ориентируйтесь на целевую аудиторию и обдумайте, как можно привлечь и убедить в первую очередь ее. Постарайтесь посмотреть глазами целевой аудитории и понять, какой для нее смысл в том, чтобы разделить вашу точку зрения. Говорите и пишите языком целевой аудитории и используйте в своем общении захватывающие или неожиданные данные.

Целевые аудитории, как правило, не принимают во внимание невыполнимые рекомендации и те идеи и предложения, которые не вписываются в уже ведущиеся обсуждения политико-управленческой проблемы. Кроме того, целевые аудитории не стремятся прикладывать усилия к тому, чтобы расшифровать или понять трудные запутанные послания.

Важно продумать, что именно из вашего послания целевая аудитория может легко запомнить и пересказать другим. Важно готовить для послания прилипчивые заголовки, истории и изображения.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

3. ВЫБЕРИТЕ ИНСТРУМЕНТЫ КОММУНИКАЦИИ И МЕРОПРИЯТИЯ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

- Чего вы пытаетесь добиться на следующей волне вашей кампании?

Продумайте, как разбить вашу цель на простые, кратко- и среднесрочные задачи или этапы. Например, на начальном этапе вы можете стремиться привлечь внимание и поддержку со стороны лидеров общественного мнения. И это будет вашим первым шагом к намеченной цели.

Для того чтобы выполнить эту задачу, может быть достаточно одной публикации и встречи. Но чаще всего требуется комбинация публикаций, информационно-коммуникационных технологий, встреч, лоббирования, презентаций на конференциях и в СМИ. Из этих мероприятий и инструментов вы строите фундамент следующего этапа кампании по продвижению идей и рекомендаций.
- Какие мероприятия необходимо будет провести, чтобы наладить такие взаимодействия с целевой аудиторией, которых будет достаточно для достижения целей вашей кампании?

Убедитесь, что вы выбрали правильные инструменты для того чтобы достичь правильных аудиторий. Инструменты должны соответствовать своим аудиториям: аудитории экспертов, хорошо информированных не экспертов или широкой общественности. В зависимости от выбранных вами мероприятий и целевых аудиторий вам потребуются различные наборы инструментов коммуникации, такие как аналитические тексты, презентации, документальные фильмы, веб-страницы, статьи в СМИ.
- Какой набор инструментов коммуникации вам потребуется разработать для того чтобы поддержать выбранные вами мероприятия?

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

4. ОЦЕНИТЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РИСКИ КАМПАНИИ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

- С какими стратегическими рисками можете столкнуться вы или ваша организация при проведении вашей кампании?

Продвижение идей и рекомендаций предполагает, что у вас есть четкая и часто весьма критичная позиция по отношению к тем, кто обладает властью. Вам необходимо обдумать, какие риски для вас или вашей организации могут повлечь работа по продвижению идей и рекомендаций и участие в соответствующей кампании. В числе таких рисков может быть угроза устойчивому развитию вашей организации, а в некоторых случаях – даже угрозы вашей личной безопасности.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

5. УЧТИТЕ ПОДХОДЫ И НАСТРОЙ, ПРЕОБЛАДАЮЩИЕ В ПОЛИТИКО–УПРАВЛЕНЧЕСКОМ СООБЩЕСТВЕ

- Вы готовы защищать свое послание – доказывать его достоверность, актуальность и практическую значимость?
 - Как вы можете подготовиться к защите тех идей и рекомендаций, которые вы продвигаете?
- Первый отклик на попытку продвинуть идеи или рекомендации, которые основаны на исследовании, чаще всего заключается в том, что под сомнение ставится само исследование – его методология, качество используемых фактических данных, репрезентативность выборки и примеров, и так далее. По сути, вы должны быть готовы защищать все утверждения и выводы, к которым пришли, собрав и проанализировав фактические данные. Подготовьтесь и к тому, что вам придется доказывать актуальность и практическую значимость исследования.
- Представьте себе те первые три или четыре целевые аудитории, которым вы будете представлять свое послание: какова будет их реакция на это послание? Обдумайте, как протестировать содержание и фокус вашего послания до того, как выходить с ним на публику. В любом случае вам следует быть готовым к тому, что ваши выводы и предложения будут оспорены и, что вполне естественно, не всем понравятся.

ЗАМЕТКИ И КОММЕНТАРИИ:

В последний раз вернитесь в самое начало таблицы – уточните и скорректируйте стратегический фокус кампании по продвижению идей и рекомендаций, учитывая все выводы, к которым вы пришли при детальном планировании ваших посланий и мероприятий.

7.2 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ИНСТРУМЕНТА ПЛАКАП

Заранее организуйте процесс работы с ПЛАКАП.

Представленные ниже рекомендации базируются на следующих двух предположениях: (1) для получения максимума от работы с инструментом ПЛАКАП необходим комплексный, многоуровневый процесс составления карт-схем и стратегического планирования; (2) подобный процесс планирования не проводится, как правило, в изоляции, одним человеком. Поэтому данная часть пособия и предлагает практические советы по тому, как организовать командную работу по планированию с использованием инструмента ПЛАКАП на следующих трех этапах:

- этап подготовки к использованию инструмента ПЛАКАП;
- этап непосредственной работы с инструментом ПЛАКАП;
- этап, следующий за завершением планирования с использованием инструмента ПЛАКАП.

Кроме того, в конце этой главы вы найдете список контрольных вопросов для систематизации и критического обзора вашего опыта работы с инструментом ПЛАКАП, который поможет вам и вашей команде настроить этот инструмент для оптимального использования в будущем.

7.2.1 ПОДГОТОВКА К РАБОТЕ С ПЛАКАП

Ниже мы приводим две рекомендации по тому, как подготовиться к работе с инструментом ПЛАКАП.

- **Убедитесь, что все участники понимают сам инструмент, основные концепции и процесс планирования, к которому вы приступаете.**

Выделите время на то, чтобы познакомить вашу команду с инструментом ПЛАКАП, его общим дизайном, фокусом и предназначением каждого из четырех его элементов, а также для того чтобы убедиться, что все члены команды разделяют общее понимание термина «продвижение политико-управленческих идей и рекомендаций». Ваша работа значительно упростится, если по крайней мере один из членов вашей команды заранее прочтет данное пособие. Хотя вопросы ПЛАКАП четко сформулированы и вы можете отвечать на них самостоятельно, концепции, которые за ними стоят, и точки зрения, которые излагаются, не столь просты для понимания и требуют обсуждений. Это может быть особенно важно, если в составе вашей команды есть стейкхолдеры той политико-управленческой проблемы, которую вы стремитесь решить, и эти стейкхолдеры различаются своими перспективами и опытом. Наконец, полезным будет обсудить и согласовать ожидания вашей команды от работы по планированию с использованием инструмента ПЛАКАП.

- **Один из вас должен взять на себя роль фасилитатора, особенно если вы работаете в большой группе.**

Разумно назначить одного из членов команды на роль фасилитатора, который будет следить за тем, чтобы сохранялся фокус планирования, и направлять переходы команды от одного элемента к другому. От фасилитатора во многом зависит, насколько результативными будут сессии по планированию. Инструмент ПЛАКАП включает в себя множество направлений и многократных действий, поэтому вы сможете получить максимальный результат от его использования только если тщательно систематизируете весь процесс работы с ним. Неудивительно, что для того чтобы успешно справиться с такой работой, фасилитатору потребуется хорошее понимание ПЛАКАП. Кроме того, фасилитатор играет важную роль в сборе и сопоставлении идей и мнений и подведении итогов проведенного планирования. Соответственно, и эффективность самого процесса составления карт-схем и планирования, и качество ваших результатов во многом зависят от того, есть ли в вашей команде фасилитатор.

Важно, чтобы хотя бы один участник команды знал ПЛАКАП «вдоль и поперек».

7.2.2 РАБОТА С ИНСТРУМЕНТОМ ПЛАКАП

Ниже мы приводим шесть рекомендаций по тому, как лучше организовать непосредственный процесс планирования и вашу командную работу с ПЛАКАП.

- **Работа с инструментом ПЛАКАП предполагает определенную последовательность повторяющихся шагов, и повторяемость шагов является основополагающим принципом эффективной работы с инструментом.**

Лучшие результаты при работе с ПЛАКАП вы получите, если будете соблюдать следующую последовательность четырех шагов:

Шаг 1 – предварительное обсуждение вопросов о центральном стратегическом фокусе.

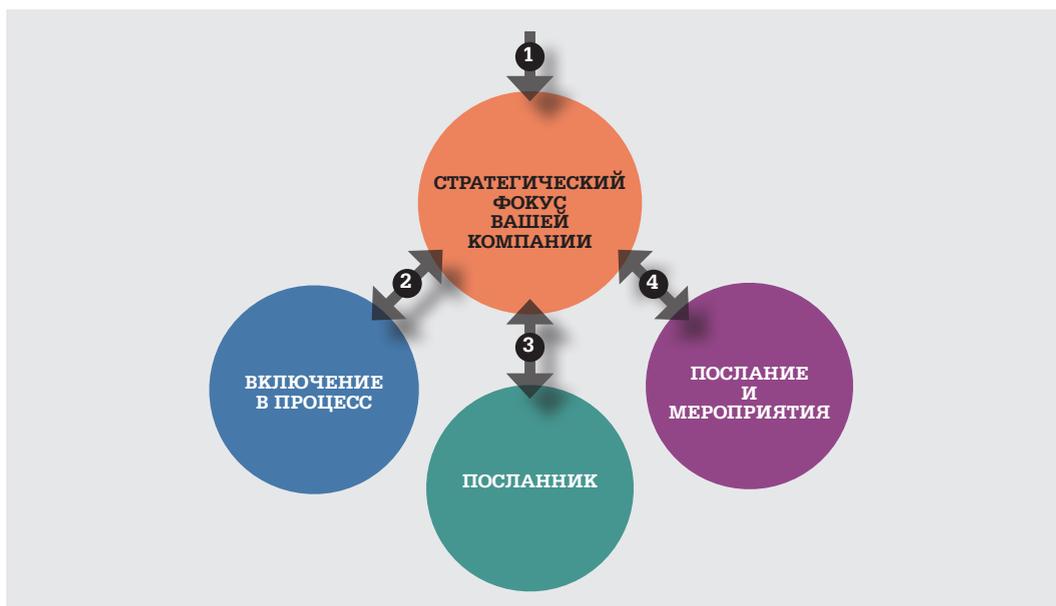
Шаг 2 – составление подробных карт-схем и планирование окружности «включение в процесс», за которыми следует повторное обсуждение и корректирование «стратегического фокуса» с учетом только что сделанных выводов.

Шаг 3 – переход к составлению карт-схем и подробному планированию окружности «посланник», за которыми следует третье обсуждение и корректирование «стратегического фокуса» с учетом новых выводов.

Шаг 4 – составление карт-схем и подробное планирование окружности «послание и мероприятия», за которыми следует завершающее обсуждение, корректирование и консолидация решений относительно «стратегического фокуса».

Эти четыре шага графически представлены на Рисунке 13.

ДИАГРАММА 13. Шаги применения инструмента ПЛАКАП



Как вы можете видеть, предлагаемая последовательность включает многократное обсуждение вопросов о стратегическом фокусе на протяжении всего процесса планирования. Основная цель такого многократного обсуждения – убедиться, что, углубляя на каждой стадии процесса планирования свое понимание возможностей и препятствий, с которыми вам предстоит иметь дело при продвижении идей и рекомендаций, вы продолжаете обдумывать, корректировать и точнее определять цели вашей кампании продвижения, делая их более реалистичными и достижимыми. Несмотря на то, что процесс планирования начинается с определения стратегического фокуса вашей компании, важно не завязнуть на этом этапе, ведь у вас будет еще много возможностей вернуться к вопросам относительно стратегического фокуса.

Инструмент ПЛАКАП – это последовательность повторяющихся шагов, которая помогает вам разрабатывать подробные планы.

Одно из главных правил данного пособия гласит, что в продвижении идей и рекомендаций все определяется контекстом. Именно поэтому мы поместили «включение в процесс» на вершину пирамиды инструмента ПЛАКАП и отметили, что следующий шаг состоит в том, чтобы принять решения относительно этого элемента. В главе 4 было показано, что элемент «включение в процесс» является самым важным в инструменте ПЛАКАП и с ним связан самый большой объем работы по составлению карт-схем. Обратите внимание, что вопросы относительно этого элемента сформулированы так, чтобы при планировании своих усилий по продвижению идей и рекомендаций вы не оказались «в шорах» собственного исследования и ин-

тересов, но сохранили связь с реалиями того политико-управленческого контекста, на который стремитесь влиять. После завершения этого шага мы возвращаемся назад и еще раз обдумываем стратегический фокус кампании по продвижению идей и рекомендаций.

Затем мы переходим к окружностям «посланник» и «послание и мероприятия», но после каждого из этих шагов возвращаемся и корректируем центральный стратегический фокус всей кампании. Несмотря на то, что на диаграмме шаги представлены как последовательные, реальный процесс планирования предполагает большое число повторных циклически взаимосвязанных шагов. Практически это означает, что решения, принятые в каждой из окружностей, влияют на решения относительно элементов других окружностей, благодаря чему можно разработать целостную и понятную стратегию продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций.

- **Привлекайте к работе тех членов команды, которые будут выполнять различные задачи и играть разные роли в кампании по продвижению идей и рекомендаций.**

Решение, кого привлекать к процессу работы с инструментом ПЛАКАП, является одним из основополагающих. Мы советуем вовлекать в процесс планирования не только основных сотрудников вашей организации, но и сторонних участников. Если к планированию подключится, по возможности, каждый, кто играет в кампании по продвижению ту или иную роль (например, посланник, исследователи, партнеры по коалиции, включая и доноров), а также ключевые сотрудники вашей организации, это поможет настроить на одну волну работы всех участников команды. Ошибочно ограничивать состав команды только людьми из вашей организации; еще более ошибочно включать в состав команды только тех, кто проводил само политико-управленческое исследование. Опыт планирования кампаний по продвижению идей и рекомендаций подтверждает: процесс планирования продвижения многократно выигрывает, если в нем учитывается широкий спектр различных взглядов, подходов, концептуальных осмыслений, так как это помогает выйти из коридоров узко организационных и исследовательских соображений и войти в реальный политико-управленческий контекст. Что касается численного состава команды, обычно ПЛАКАП-планирование проводится командами, в которые входит от трех до девяти человек, при этом «три» является минимальным числом, позволяющим обеспечить свободный от доминирования процесс переговоров.

Как упоминалось в главе 5, обязанности по планированию (и даже проведению) кампаний по продвижению идей и рекомендаций часто возлагаются на плечи одного человека – того сотрудника организации, который отвечает за коммуникацию и связи с общественностью. Надеемся, после прочтения данного пособия вы понимаете, что такой подход является глубоко ошибочным: продвижение идей и рекомендаций требует усилий целой команды. В состав

Планирование процесса продвижения идей и рекомендаций – это командная работа, а не обязанность одного сотрудника, ответственного за коммуникацию и связи с общественностью.

команды, несомненно, должен входить и специалист по коммуникации, но крайне редко он способен самостоятельно добиться политико-управленческих изменений. Вообще, можно представить веский аргумент в пользу того, что в процессе планирования специалисту по коммуникации и связям с общественностью должна отводиться весьма интересная роль¹, которая на первый взгляд может показаться противоречащей внутриорганизационной логике. Вместо того чтобы помогать другим членам команды разрабатывать послания и мероприятия кампании продвижения, специалист по вопросам коммуникации должен представлять и отстаивать интересы, позиции и потребности тех целевых аудиторий, которые будут выступать против ваших идей и предложений. Думаем, если следовать этому мудрому совету, планирование поможет подготовиться не только к тому, чтобы представить и защитить исследование, но и к тому, чтобы нацелиться на конкретное политико-управленческое изменение с позиции стейкхолдеров.

Наконец, участие в процессе планирования всех членов команды ценно еще и тем, что помогает выстроить у участников общее понимание и чувство собственности в отношении содержания, фокуса, основной аргументации и выводов, которые заключены в посланиях, отправляемых целевым аудиториям. Один из распространенных способов добиться подобной сопричастности и общего понимания заключается в том, чтобы включить в процесс планирования работу по подготовке и редактированию посланий и инструментов коммуникации, например, аналитических записок. От членов команды не требуется глубинное понимание всех деталей исследования (за необходимыми объяснениями можно обратиться к исследователям), но они должны к моменту начала первой волны продвижения идей и рекомендаций четко понимать цель и суть послания. Подобные последовательность и ясность помогут избежать ситуаций, в которых участники команды и отправители выступают с противоположными по смыслу заявлениями и отправляют целевым аудиториям противоречивые послания, тем самым нанося вред и кампании продвижения идей и рекомендаций, и репутации вашей организации.

Процесс планирования заставляет работать над посланием всю команду. Записывайте решения каждого этапа планирования.

- **По возможности, разрабатывайте каждый элемент инструмента ПЛАКАП всей командой.**

Несмотря на то, что интуитивно правильным для повышения эффективности ПЛАКАП кажется распределить задачи составления картсхем и планирования между разными членами команды, это не всегда верно. Сутью ПЛАКАП является взаимосвязанность и повторяемость его элементов. Поэтому оптимальный сценарий работы с ПЛАКАП требует участия всех членов команды во всех этапах процесса планирования: это поможет провести максимально глубокий анализ и добиться того, что решения, принятые в одной окружности ПЛАКАП, будут способствовать разработке решений для других его окружностей. Учитывая, что процесс, в который вовлечено большое

число людей, может стать плохо контролируемым, трудоемким и отнимать слишком много времени, мы предлагаем следующий практический подход к разделению задач между участниками: команда в полном составе проводит начальный этап планирования – составляет карты-схемы, обсуждает вопросы относительно стратегического фокуса кампании и разрабатывает окружность «включение в процесс». После чего составление карт-схем и планирование для окружностей «посланнык» и «послание и мероприятия» могут, если необходимо, быть распределены между разными группами участников команды.

- **Инструмент ПЛАКАП может использоваться в сочетании с другими инструментами планирования процесса продвижения идей и рекомендаций.**

Существует много полезных инструментов, которые в процессе планирования удачно комбинируются с инструментом ПЛАКАП. Как правило, эти другие инструменты – например, анализ стейкхолдеров, влияния, поля сил – предназначены для того чтобы заставить разработчиков кампании по продвижению идей и рекомендаций взглянуть на процесс планирования с учетом одного из тех препятствий, которые находятся на их пути². Все эти инструменты являются полезными для того чтобы внимательнее приглядеться к трудностями, связанным с продвижением идей и рекомендаций, и понять, где именно можно столкнуться с этими трудностями. Однако подобные инструменты обычно имеют один серьезный изъян: они не настроены на то, чтобы результаты проведенного с их помощью анализа были учтены в стратегическом планировании. Следовательно, эти инструменты могут служить удачным дополнением для планирования, которое ведется с помощью инструмента ПЛАКАП. Например, составление многих карт-схем окружности «включение в процесс» может иметь в своей основе процесс проведения анализа стейкхолдеров.

- **Консолидируйте составление карт-схем таким образом, чтобы получать необходимый результат от каждого элемента ПЛАКАП.**

Процессы составления карт-схем и планирования включают в себя повторяемые операции построения уровней понимания, которые дают возможность разрабатывать все более тонко настроенные решения по мере того, как вы продвигаетесь через эти процессы. Именно дополняющие друг друга и взаимосвязанные решения и детали из каждого элемента ПЛАКАП, собранные все вместе, будут составлять ваш план продвижения идей и рекомендаций. Поэтому важным аспектом использования инструмента ПЛАКАП является соединение анализа и составления карт-схем – оно помогает вам собрать вместе те решения, которых вы достигли в каждом из элементов.

Для того чтобы легче было консолидировать решения, принятые для каждого элемента, мы рекомендуем фиксировать все результаты на бумаге и записывать все решения. Для этого существует множество возможностей, такие как: флипчарты, карточки, матрицы и т.п. Учитывая, что решения для одного элемента будут обеспечивать разработку решений для других элементов, работа по консолидации потребует времени, а решения будут меняться и совершенствоваться по мере того, как вы будете добавлять все новые и новые уровни и нюансы. Подобная скрупулезность даст вам возможность предугадывать и учитывать многие факторы до того, как они застанут вас врасплох (или даже доставят вам неприятности) во время непосредственной реализации кампании по продвижению идей и рекомендаций.

- **Запланируйте достаточно времени для работы над всеми элементами ПЛАКАП.**

**Время,
потраченное
на стадии
планирования,
экономит
время на стадии
реализации.**

К сожалению, нет легкого ответа на часто задаваемый и вполне ожидаемый вопрос о том, сколько времени следует выделить для работы со всеми элементами ПЛАКАП. Принимая во внимание качественную природу и масштаб вопросов в инструменте ПЛАКАП, не стоит удивляться тому, что для завершения процесса составления карт-схем и доскональной проработки всех элементов требуются значительные время и усилия. Но время, затраченное на этап планирования, поможет избежать на этапе реализации кампании множества проблем и ловушек, распутывание которых требует еще больше времени! Поэтому мы советуем последовательно и скрупулезно прорабатывать все элементы, а затем, по завершении планирования, обдумать, насколько объем затраченного на эту работу времени соответствовал объему предварительно рассчитанного вами времени. Для того чтобы ваше планирование было эффективным, вам важно уделять время и внимание всем аспектам, а также постоянно возвращаться к трем вопросам относительно стратегического фокуса вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций. Это поможет вам выявить ключевые возможности, вызовы, факторы и перспективы, которые в противном случае вы могли бы упустить.

7.2.3 ЧТО ПРОИСХОДИТ, КОГДА РАБОТА С ПЛАКАП ЗАВЕРШЕНА?

Результатом вашей работы с ПЛАКАП будет решение, в каком из двух направлений делать следующий шаг: продвигаться вперед или отступить. Давайте рассмотрим каждый из этих двух вариантов подробнее.

- **Вариант 1: Продвигаться вперед и разработать детальный план действий, если вы можете закончить процесс работы с ПЛАКАП.**

Если вы смогли пройти и успешно завершить все уровни планирования в инструменте ПЛАКАП и у вас появился четкий план для первой или последующей волны продвижения, это свидетельствует о том, что вы уже в состоянии перейти к непосредственной реализации вашей стратегии продвижения идей и рекомендаций. Мы считаем, что инструмент ПЛАКАП дает вам основу и задает рамки, пользуясь которыми вы разрабатываете вашу стратегию продвижения идей и рекомендаций еще до того, как перейти к фазе реализации кампании продвижения. После работы с инструментом ПЛАКАП у вас есть понимание основы и общего направления вашей стратегии и уже выбран путь включения в процесс, целевые аудитории, посланник, послание, мероприятия и инструменты коммуникации.

Но вам еще не хватает плана действий, в котором четко прописано, кто, когда и что будет делать, как эти действия будут готовиться и финансироваться, как и когда вы будете подводить итоги ваших усилий по продвижению идей и рекомендаций. Существует множество пособий по тому, как разрабатывать такие детальные планы³.

- **Вариант 2: Отступить – вернуться к исследованию, анализу или планированию, если в ходе работы с инструментом ПЛАКАП высветились существенные пробелы или недостатки.**

По мере того как продвигается процесс планирования с использованием инструмента ПЛАКАП, могут проявляться пробелы во многих областях, например: недостаток данных, незавершенность анализа, недостаточность ресурсов, компетенций или вашего понимания реалий политико-управленческого процесса и вовлеченных в него игроков. Кроме того, вам могут потребоваться дополнительные консультации с партнерами для того чтобы договориться о распределении ролей в кампании по продвижению идей и рекомендаций. Таким образом, ПЛАКАП помогает вам понять не только то, чего вы не знаете, но и то, что вы уже знаете! В результате вы можете решить, что прежде чем переходить к плану действий, надо попробовать заполнить обнаруженные пробелы.

В заключение дадим две более общих рекомендации:

- **Пересматривайте и уточняйте вашу исходную стратегию после завершения каждого этапа/волны кампании по продвижению идей и рекомендаций.**

Учитывая, что вы запускаете и направляете процесс непрерывных переговоров и диалога, вполне естественно, что вам придется снова и снова, по мере их реализации, возвращаться к своей стратегии и планам и проверять, где и какие корректировки или перенастройки необходимы для того чтобы сохранять последовательность ваших усилий по продвижению идей и рекомендаций. После первой волны продвижения, коммуникации ваших посланий, взаимодействия с целевыми аудиториями и получения от них обратной связи вы узнаете много нового. Например, благодаря опыту обсуждения ваших идей и рекомендаций с ключевыми игроками, вы многое узнаете о реалиях политико-управленческого процесса и оцените, насколько понятны разработанные вами послания. Если вы будете снова и снова вспоминать и анализировать, как именно вы принимали свои решения, и оценивать, насколько эффективными они оказались, вы сможете получить знания и сделать выводы, которые будут полезными для следующей волны вашей кампании. План вашей кампании по продвижению идей и рекомендаций не является раз и навсегда зафиксированным, он может пересматриваться. Инструмент ПЛАКАП разрабатывался не только для того чтобы составлять детальные планы и принимать начальные решения, но и для того чтобы своевременно пересматривать и корректировать стратегию продвижения идей и рекомендаций.

Благодаря инструменту ПЛАКАП вы получаете сфокусированную стратегию, а не детальный план действий.

- **Критический обзор (рефлексия) опыта работы с инструментом ПЛАКАП.**

Чтобы совершенствовать планирование ваших будущих кампаний по продвижению идей и рекомендаций, мы рекомендуем уделить время обдумыванию опыта вашей работы с ПЛАКАП. Следующий список контрольных вопросов разработан для того чтобы вы обдумали свой опыт и оценили, что работало хорошо, а что может быть улучшено, чтобы в следующий раз процесс планирования был более эффективным и результативным.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ СИСТЕМАТИЗАЦИИ (РЕФЛЕКСИИ) ОПЫТА РАБОТЫ С ПЛАКАП

Обдумайте, как проходил только что завершённый процесс планирования с инструментом ПЛАКАП:

- Был ли инструмент ПЛАКАП полезен для вас в процессе планирования кампании по продвижению идей и рекомендаций? Чем именно?
.....
- Принесла ли работа с ПЛАКАП результаты – решения и детальность, необходимые для формирования эффективного фундамента вашей стратегии продвижения идей и рекомендаций?
.....
- Насколько удачным было время для составления карт-схем и планирования? Были ли они проведены вовремя? Слишком рано или слишком поздно? Было ли для них выделено достаточно времени?
.....
- Какой аспект планирования с использованием инструмента ПЛАКАП оказался наиболее трудным? Какой наиболее продуктивным?
.....
- Что вы бы делали по-другому в следующий раз (в отношении организации работы, привлечения людей, использования инструмента, организации времени, фасилитации)?
.....

Примечания

- 1 Struyk 2006.
- 2 Эти и многие другие инструменты представлены в Start and Hovland 2004.
- 3 См., например: Amnesty International 1997, International HIV/AIDS Alliance 2002, Sprechmann and Pelton 2001, USAID 2002.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Amnesty International (1997) *Campaigning in a Changing World*. Available online: <http://www.amnesty.org/resources/pdf/campaigning-manual/introduction.pdf>.
- Anderson, James E. (1994) *Public Policymaking*. 2nd ed. NJ: Prentice Hall.
- Becirovic, Azra, Amer Demirovic, and Rusmir Sabeta (2010) "The Final Step in Reforming the Judiciary: Disposition of All Cases in Reasonable Time." Policy Development Fellowship Program 2009–2010. Policy Brief 50. Open Society Fund, Bosnia and Herzegovina. Available online: http://www.soros.org.ba/images/stories/ProgDocs/PDFP/pdfp_2010/ENG_PB_50_Azra_Becirovic_Amer_Demirovic_and_Rusmir_Sabeta.pdf.
- Berkenkotter, Carol and Thomas N. Huckin (1993) "Rethinking Genre form a Sociocognitive Perspective." *Written Communication* 10 (4): 475–509.
- Brinkerhoff, Derrick W. and Benjamin L. Crosby (2002) *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Buldioski, Goran (2007) "Some Musings on Development of Independent Policy Making and Think Tanking in Central and Eastern Europe." *Razumkov Centre, National Security and Defence*, No. 6.
- Canadian Institute for Health Information (2004) "You say 'to-may-to(e)' and I say 'to-mah-to(e)'" : *Bridging the Communication Gap Between Researchers and Policy Makers*. Available online: http://secure.cihi.ca/cihiweb/products/CPHI_Bridging_Gap_e.pdf.
- Carden, Fred (2004) "Issues in Assessing the Policy Influence of Research." *International Social Science Journal*, UNESCO. Available online: http://reseau.crdi.ca/uploads/user-S/10993220321ISSJ_05601010.pdf.
- Carden, Fred (2005) *Using Research in Public Policy Processes*. Paper presented at International Conference on Research, Public Policy and Asian Public Policy Schools 2005. Available online: <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11132677781FredCarden.doc>.
- Carden, Fred (2009) *Knowledge to Policy: Making the Most of Development Research*. Ottawa: International Development Research Centre and Sage Publications. Available on the World Wide Web. URL: <http://web.idrc.ca/openebooks/417-8/> [8 August 2011].
- Clay, E. and B. Shaffer (1984) *Room for Manoeuvre: An Exploration of Public Policy in Agricultural and Rural Development*. London: Heinemann.
- Court, Julius and John Young (2003) *Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies*. Working Paper 213. London: Overseas Development Institute.
- Crewe, Emma and John Young (2002) *Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links*. Working Paper 173. London: Overseas Development Institute.
- Data, Ajoy and Arnaldo Pellini (2011) *Communicating Research: A Beginners Guide for Researchers at the Vietnamese Academy of Social Science*. London: Overseas Development Institute. Available online: <http://www.odi.org.uk/resources/download/5861.pdf>.
- Davies, Philip (2004) *Is Evidence-Based Government Possible?* Conference Paper for the Campbell Collaboration Colloquium, Washington, February 2004. Available online: <http://www.national>

- school.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf.
- Davies, Philip (2005) "What is needed from research synthesis from a policy-making perspective?" Available online: http://www.odi.org.uk/rapid/events/impact_insight/docs/windermere_paper_v2.0.pdf.
- DeLeon Peter (1997) *Democracy and the Policy Sciences*. New York: State University of New York Press.
- Emerson, John (2008) "Visualising Information for Advocacy: An Introduction to Information Design." Open Society Institute Information Program Booklet. Available online: <http://www.tacticaltech.org/sites/tacticaltech.org/files/infodesign.pdf>.
- European Stability Initiative (2004a) "A Post-industrial Future? Economy and Society in Mitrovica and Zvecan." Background Paper, Wilton Park Conference. Available online: http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=61.
- European Stability Initiative (2004b) "People or Territory? A Proposal for Mitrovica." Available online: http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=50.
- European Stability Initiative (2006) "Mitrovica: Kosovo's Litmus Test." ESI Discussion Paper. Available online: http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=75.
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Gladwell, Malcolm (2000) *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. London: Little, Brown and Company.
- Global Development Network (2003) *Bridging Research and Policy: Lessons from the Literature*. Available online: <http://www.gdnet.org/middle.php?oid=536#1>.
- Glover, David. "Policy Researchers and Policy Makers: Never the Twain Shall Meet?" Available online: http://web.idrc.ca/en/ev-8311-201-1-DO_TOPIC.html.
- Grochovski, Miroslav and Michal Ben-Gera (2002) *How to be a Better Policy Advisor?* Bratislava: Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.
- Howlett, Michael and M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- International Development Research Center (2004) "Snapshots: Making the Most of Research." Available online: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10886128211Making_the_Most_final_E.pdf.
- International Development Research Centre (2005a) *IDRC in the Public Policy Process: A Strategic Evaluation of the Influence of Research on Public Policy*. Available online: http://web.idrc.ca/en/ev-26606-201-1-DO_TOPIC.html.
- International Development Research Centre (2005b). *In Conversation: Carol Weiss and Evert Lindquist on Policymaking and Research*. Available online: http://web.idrc.ca/en/ev-43607-201-1-DO_TOPIC.html.
- International HIV/AIDS Alliance (2002) *Advocacy in Action: A Toolkit to Support NGOs and CBOS Responding to HIV/AIDS*. Brighton: International HIV/AIDS Alliance. Available online: <http://www.aidsmap.com/en/docs/6F2FA05C-8B05-4136-9048-27B0C95091E4.asp>.
- Janenova, Sultanat (2008) "The Kazakh One-stop Shop: Challenges and Recommendations" in Peters (ed.) *Mixes, Matches, and Mistakes*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, pp. 117–150.

- Jones, Harry (2009) *Policy-Making as Discourse: A Review of Recent Knowledge-to-Policy Literature*. ODI-IKM Working Paper No. 5. Bonn: IKM Emergent Research Programme, European Association of Development and Training Institutes (EADI). Available online: <http://wiki.ikmemergent.net/files/090911-ikm-working-paper-5-policy-making-as-discourse.pdf>.
- Jones, Nicola et al. (2009) *Knowledge, Policy and Power: Six Dimensions of the Knowledge-Development Policy Interface*. London: Overseas Development Institute. Available online: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3790.pdf>.
- Kimball, Jonathon D. (2000) From Dependency to the Market: The Uncertain Future for Think Tanks in Central and Eastern Europe. In: James G. McGann and R. Kent Weaver (eds.) *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. London: Transaction Publishers, pp. 251–272.
- Kingdon, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harpers Collins.
- Krastev, Ivan (2000) *The Liberal Estate: Reflections on the Politics of Think Tanks in Central and Eastern Europe*. In: James G. McGann and R. Kent Weaver (eds.) *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. London: Transaction Publishers, pp. 273–292.
- Krawchenko, Bohdan (2006) “The Policy Process in Mature Democracies.” Bishkek: Unpublished conference paper.
- Lave, Jean and Etienne Wenger (1991) *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindbloom, Charles E. and Edward J. Woodhouse (1993) *The Policy Making Process*. 3rd ed. NJ: Prentice Hall.
- Lindquist, Evert A. (2001) *Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-supported research*. Available online: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10359907080discerning_policy.pdf.
- Majone, Giandomenico (1989) *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*. London: Yale University Press.
- Marsh, D. (ed.) (1998) *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- McGann, James G. (2007a) *2007 Survey of Think Tanks: A Summary Report*. Philadelphia, PA: Foreign Policy Research Institute. Available online: www.sarpn.org.za/documents/d0002784/index.php.
- McGann, James G. and R. Kent Weaver (eds.) (2000) *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. London: Transaction Publishers.
- Milevska-Kostova, Neda (2006) *Patients’ Rights as a Policy Issue in South Eastern Europe*. Budapest: CPS International Policy Fellowship Program 2005/2006. Available online: <http://www.policy.hu/fellows/milevska>.
- Milevska-Kostova, Neda (2007) *Patients’ Rights in South Eastern Europe*. Available online: http://pdc.ceu.hu/archive/00002707/04/milevska_kostova.pdf.
- Mintrom, Michael (2004) *People Skills for Policy Analysts*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Neilson, Stephanie (2003) *Using Their Own Evidence: Building Policy Capacities in the South*. Paper presented at UKES Conference 2003. Available online: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10711600661UKES_2003_building_capacity.doc.
- Nutley, Sandra, Isabel Walter, and Huw Davies (2002) *From Knowing to Doing: A Framework for*

- Understanding the Evidence-into-practice Agenda*. Discussion paper 1 from Research Unit for Research Utilisation, University of St Andrews. Available online: <http://www.cgiar-ilac.org/content/knowing-doing-framework-understanding-evidence-practice-agenda>.
- OECD (2009) *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. Available online: http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_34141_43705007_1_1_1_1,00.html.
- Open Society Forum (2007a) "Analysis of Proposed Investment Agreement between the Government of Mongolia and Ivanhoe Mines Mongolia, Inc." Available online: http://www.forum.mn/en/index.php?sel=news&obj_id=1893.
- Open Society Forum (2007b) "The Ivanhoe Mining Contract: Seven Questions." OSF Opinion Editorial. Available online: www.opensocietyforum.mn.
- Open Society Foundations (2010) *Evidence, Messages, Change! An Introductory Guide to Successful Advocacy*. Available online: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/guide-to-successful-advocacy-20100101.
- Open Society Foundations (2011) "Use of Information and Data for Enhanced Communication and Advocacy." OSF Think Tank Fund, March 17, 2011, Conference Report Website. Available online: <http://www.soros.org/initiatives/thinktank/events/information-data-communication-advocacy-20110317>.
- Overseas Development Institute (2004) *Bridging Research and Policy in International Development: An Analytical and Practical Framework*. Research and Policy in Development Programme Briefing Paper No. 1. Available online: http://www.odi.org.uk/RAPID/Publications/Documents/rapid_bp1_web.pdf.
- Overseas Development Institute (2009) *Helping Researchers become Policy Entrepreneurs: How to Develop Engagement Strategies for Evidence-based Policy-making*. ODI Briefing Paper 53. Available online: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1127.pdf>.
- Palairt, Michael (2003) *Trepcsa, 1965–2000*. A report for the European Stability Initiative. Available on the World Wide Web. URL: http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=62.
- Péteri, Gábor (2005) "If the government is willing, consultants can help" (an interview with Lajos Bokros). *Local Governance Brief*, Spring–Summer 2005, pp. 50–52, LGI/OSI.
- Peters, Guy B. (ed.) (2008) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*. Budapest: LGI/OSI. Available online: http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=395.
- Phillips, Adam (1993) *On Kissing, Tickling and Being Bored*. London: Faber and Faber.
- Porter, Robert and Suzanne Pryor-Jones (1997) *Making a Difference to Policies and Programs: A Guide for Researchers*. Available online: http://sara.aed.org/publications/cross_cutting/policy_programs/html/eng_intro.htm.
- Roe, E. (1991) "Development Narratives, or Making the Best of Blueprint Development." *World Development*, 19 (4).
- Roebeling, Ger and Jan de Vries (2011) *Advocacy and Policy Influencing for Social Change*. Sarajevo: Technical Assistance for Civil Society Organisations—TACSO. Available online: http://www.ogi.hr/files/publikacije/drugi/doc_manual_5.pdf.
- Russell, David R. (1997) "Rethinking Genre in School and Society: An Activity Theory Analysis." *Written*

- Communication*, 14 (4): 504–554.
- Ryan, James G. and James L. Garret (2005) “The Impact of Economic Policy Research: Lessons on Attribution and Evaluation from IFPRI.” In: Diane Stone and Robert Maxwell (eds.) *Global Knowledge Networks and International Development*. London: Routledge. pp. 37–56.
- Solesbury, William (2001) *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where its Going*. London: Centre for Evidence Based Policy and Practice. Available online: <http://www.evidencenetwork.org/Documents/wp1.pdf>.
- Sprechmann, Sofia and Emily Pelton (2001) *Advocacy Tools and Guidelines: Promoting Policy Change*. Atlanta: CARE. Available online: http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/care_advocacy_tools_and_guidelines_2001.pdf.
- Start, Daniel and Ingie Hovland (2004) *Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers*. London: Overseas Development Institute.
- Stone, Diane (2009) “RAPID Knowledge: ‘Bridging Research and Policy’ in International Development.” *Public Administration and Development*, 29: 303–15. Available online: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=diane_stone.
- Stone, Diane and Simon Maxwell (eds.) (2005) *Global Knowledge Networks and International Development*. London: Routledge.
- Struyk, Raymond and Samuel Haddaway (2011) “What Makes a Successful Policy Research Organization in Transition and Developing countries?” *Non-profit Policy Forum*, 2 (1): Article 4.
- Struyk, Raymond J. (2000) *Think Tanks in the Former Soviet Union*. In: James G. McGann and R. Kent Weaver (eds.) *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. London: Transaction Publishers, pp. 293–318.
- Struyk, Raymond J. (2006) *Managing Think Tanks: Practical Guidance for Maturing Organizations*. 2nd Edition. Budapest: OSI/LGI.
- Sutton, Rebecca (1999) *The Policy Process: An Overview*. London: Overseas Development Institute. Available online: <http://www.odi.org.uk/publications/wp118.pdf>.
- Swales, John M. (1990) *Genre Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP (2003) *Thinking the Unthinkable*. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.
- USAID (2002) *Policy Analysis and Advocacy: Strategy Workshop Report*. Available online: <http://www.futuresgroup.com/abstract.cfm/2768>.
- Verdier, James (1984) “Advising Congressional Decision Makers: Guidelines for Economists.” *Journal of Policy analysis and Management*, 3 (3): 421–438.
- Weimar, David L. and Aidan R. Vining (1996) *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 3rd ed. NJ: Prentice Hall.
- Weston, Drew (2007) *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*. New York: Public Affairs.
- Weyrauch, Vanesa and Ines Selwood (2007) *Weaving Global Networks: Handbook for Policy Influence*. Buenos Aires: Fundacion CIPPEC. Available online: <http://www.odi.org.uk/resources/download/215.pdf>.
- Weyrauch, Vanesa, Julia D’Agostino and Clara Richards (2011) *Learners, Practitioners and Teachers:*

Handbook on Monitoring, Evaluating and Managing Knowledge for Policy Influence. Buenos Aires: Fundacion CIPPEC. Available online: <http://mande.co.uk/2011/uncategorized/learners-practitioners-and-teachers-handbook-on-monitoring-evaluating-and-managing-knowledge-for-policy-influence/>.

Young, Eóin and Lisa Quinn (2002) *Writing Effective Public Policy Papers*. Budapest: OSI/LGI. Available online: http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=112.

Young, Eóin and Lisa Quinn (2005) "Good Communication Makes Policy Advice More Usable." *Local Governance Brief*, Spring–Summer 2005, pp. 50–52.

International Centre for Policy Advocacy (ICPA) – независимая неправительственная организация, которая ставит своей целью содействие тому, чтобы при выработке политико-управленческих решений было задействовано больше голосов, фактических обоснований и экспертизы, а политико-управленческие процессы были настроены в интересах общества. Мы убеждены, что для оптимального решения комплексных общественно значимых проблем при принятии решений необходима опора на факты, экспертизу, а также участие разнообразных акторов – представителей государственного и неправительственного секторов. Центр ICPA был зарегистрирован в 2012 году и объединяет специалистов по развитию навыков проведения и использования прикладных политико-управленческих исследований и анализа. Наша команда вместе уже тринадцать лет, первые десять из которых мы работали при поддержке Инициативы по реформированию местного самоуправления и государственного управления (LGI) Фондов «Открытое общество».

Основные направления нашей работы:

- комплексное развитие у исследователей и практиков потенциала и навыков активного и последовательного участия в продвижении обоснованных политико-управленческих идей и рекомендаций;
- разработка и широкое распространение практических пособий, инструментов и ресурсов, полезных для работы в поле публичной политики и участия в политико-управленческих процессах;
- формирование норм и принципов участия экспертов и практиков в политико-управленческих процессах, в которых решения принимаются на основе более полной информации;
- изучение и систематизация опыта влияния обоснованности фактическими данными на процесс выработки и принятия решений в сложных и трудно предсказуемых контекстах;
- создание и укрепление взаимодействия между сообществами экспертов и практиков, занимающихся исследованиями, анализом, продвижением идей и рекомендаций и политико-управленческим развитием.

За 13 лет нашей работы мы успешно сотрудничали с более чем 60 организациями, провели на разных языках более 400 семинаров, участие в которых приняли около 5000 человек. В нашей работе мы стараемся объединить обучение в формате семинаров и тренингов с наставничеством для закрепления новых навыков, именно так мы работали в 15 стипендиальных программах по вопросам публичной политики. Наши практические пособия по созданию аналитических текстов¹ и планированию кампаний по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций² широко используются для повышения потенциала исследователей и практиков и для формирования стандартов их работы.

www.icpolicyadvocacy.org

1. Оуэн Янг, Лиса Куинн (2002 г.). Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики. Будапешт: Инициатива по реформированию местного самоуправления и государственного управления, Институт «Открытого Общества». Доступно по ссылке: http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf

2. Публикация, которую вы в данный момент читаете!

Корпоративный фонд «Благотворительный Фонд Сорос – Казахстан» (ФСК) – казахстанская неправительственная благотворительная организация, учрежденная Институтом «Открытое общество» в 1995 году.
Миссия Фонда — продвижение ценностей открытого общества в Казахстане.

В рамках деятельности своих программ ФСК содействует:

- продвижению принципов равенства, справедливости, соблюдения прав человека и верховенства закона;
- обеспечению бюджетной прозрачности и подотчетности;
- повышению толерантности и гражданской активности.

www.soros.kz

«КАК СДЕЛАТЬ ИССЛЕДОВАНИЕ ВОСТРЕБОВАННЫМ: ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИДЕЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА»

– предназначено всем, кого интересует, как разрабатывать и проводить успешные кампании по продвижению экспертных идей и рекомендаций в условиях, когда спрос на прикладные исследования незначителен, а дискуссии часто ведутся не столько для поиска оптимальных решений, сколько для поддержки или опровержения одной из спорящих сторон. Это пособие, написанное О.Янгом и Л.Куинн в продолжение их первой, получившей много позитивных отзывов книги «Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики» (2002), помогает понять, как увеличить вероятность того, что результаты исследований и созданные на их основе тексты будут способствовать процессу выработки и принятия решений.

Изучив конкретные кейсы и литературу по теме продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций в странах переходного периода, авторы подробно объясняют основные аспекты процесса планирования и реализации кампаний, в ходе которых экспертиза и знания могут привести к желаемым результатам. Примеры четырех реальных кампаний, реализованных в странах региона, наглядно иллюстрируют подходы, которые оказались успешными для продвижения экспертизы в политико-управленческую практику. В пособии также представлен ПЛАКАП – практический инструмент рамочного планирования кампаний по продвижению идей и рекомендаций. Для разработки, тестирования и совершенствования этого инструмента потребовалось более пяти лет работы, а также активный вклад участников тренингов и семинаров, которые проводились командой тренеров ICSPA.

Это практическое пособие адресовано прежде всего тем, кто занимается прикладными политико-управленческими исследованиями и использует их результаты в своей работе: советникам правительств и государственных ведомств, работникам аналитических центров, сотрудникам неправительственных организаций, которые заинтересованы в том, чтобы использовать в своих кампаниях по продвижению рекомендаций больше научно обоснованных и подкрепленных фактическими данными аргументов. Эта книга – хорошая отправная точка как для новичков, так и для зрелых профессионалов, желающих систематизировать накопленный к настоящему времени опыт продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций. Читателям не обязательно иметь диплом о высшем образовании в области публичной политики для того чтобы пользоваться этим пособием: авторы постарались сделать его как можно более удобным для всех пользователей, ведь задачу включения экспертизы и знаний в процесс принятия решений невозможно решить без объединения усилий всех – и начинающих, и умудренных опытом экспертов.

Отзывы на книгу «Как сделать исследование востребованным: практическое пособие по продвижению политико-управленческих идей и рекомендаций в странах переходного периода»:

«Благодаря своему опыту и сравнительной перспективе Центр ICSPA идеально подходит для того чтобы выявлять и объяснять суть того, как работает политико-управленческий процесс в целом и как усилить влияние экспертных текстов в частности. Убежден, что эта книга должна обязательно быть в инструментарии каждого, чья работа связана с продвижением политико-управленческих идей и рекомендаций».

Эндрю Расселл, профессор, декан факультета политологии, Манчестерский университет, Великобритания.

«Эта публикация заполняет существенный пробел, который сложился в политико-управленческом образовании и профессиональном обучении во многих частях мира. Закрепляя успех своего первого пособия по созданию аналитических текстов, авторы Янг и Куинн обращаются к следующей важной теме – как успешно продвигать политико-управленческие идеи и решения, которые могут улучшить государственные программы общественного развития и таким образом способствовать совершенствованию управления и повышению качества жизни граждан».

Лесли Пал, заслуженный профессор публичной политики и государственного управления, Карлтонский университет, Оттава, Канада.

Пособие «Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики» (2002) – отзывы участников тренингов:

«Это пособие надо распространить по всем министерствам и тем организациям, которые внимательны к вопросам публичной политики».

«В высшей степени полезно. Я уже рекомендовал пособие и отправил ссылку на него многим своим друзьям и коллегам».

«Это подробное руководство может служить отличным путеводителем для всех, кто создает тексты и занимается экспертным обеспечением политико-управленческого процесса».

ISBN 978-3-9817569-0-6



9 783981 756906