

Разработка эффективной лесной политики

Руководство



Фотография на обложке:

(Bugwood.org/5359707/W.M. Brown Jr (Боливия))

Разработка эффективной лесной политики

Руководство

ДОКУМЕНТЫ ФАО
ПО ЛЕСНОМУ
ХОЗЯЙСТВУ

161

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения ФАО.

ISBN 978-92-5-406607-9

Все права защищены. ФАО поощряет тиражирование и распространение материалов, содержащихся в настоящем информационном продукте. Разрешается их бесплатное использование в некоммерческих целях по представлению соответствующего запроса. За тиражирование в целях перепродажи или в других коммерческих целях, включая образовательные, может взиматься плата. Заявки на получение разрешения на тиражирование или распространение материалов ФАО, защищенных авторским правом, а также все другие запросы, касающиеся прав и лицензий, следует направлять по электронной почте по адресу: copyright@fao.org или на имя начальника Подотдела издательской политики и поддержки Управления по обмену знаниями, исследованиям и распространению опыта по адресу: Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy.

Содержание

Предисловие	v
Выражение признательности	vi
Резюме: Десять особенностей, которые необходимо знать о лесной политике	vii
1. Введение	1
Обоснование	1
Цель руководства	2
2. Что такое национальная лесная политика?	5
Что такое национальная лесная политика и почему страна должна иметь ее?	5
Как выглядят национальные лесные политики?	7
Как связана лесная политика с лесным законодательством, национальными лесными программами, стратегиями и планами действий?	9
Как национальная лесная политика увязана с другими направлениями политики?	12
3. Разработка политики в изменяющейся обстановке	17
Что изменилось в разработке политики?	18
Разъяснение, когда изменение необходимо и возможно	20
4. Начало: первые шаги в разработке политики	26
Планирование, построение потенциала и информационное взаимодействие	26
Подготовительный анализ: предоставление ключевой справочной информации	28
Поддержка политического руководства и администрации на высоком уровне	31
Определение того, кто и в каком качестве должен быть вовлечен, а также вида необходимой поддержки	32
Руководство и управление процессом: руководящий орган и группа управления	39
5. Выработка соглашения посредством диалога и переговоров	42
Обсуждения и консультация заинтересованных участников на местном, региональном и национальном уровнях	42
Выработка соглашения о целях, задачах и их реализации	44
Разработка проекта заявления о целях лесной политики	50
Утверждение заинтересованными участниками проекта лесной политики	53
6. Подготовка принятия и реализации лесной политики	55
Подготовка к формальному принятию	55
Подготовка к реализации	56
Поддержание диалога в ходе реализации	62
7. Выводы и перспективы	67
Список литературы	69
Приложение 1: Примеры содержания заявления о целях лесной политики	71
Приложение 2: Примеры мировоззренческой концепции или заявления о целях и принципах	74
Приложение 3: Дополнительная литература	77

Таблицы

1 Основные различия между лесной политикой и лесным законодательством	11
2 Уровни участия заинтересованных участников	34
3 Изменяющиеся парадигмы и связанные институциональные структуры 1950–2000	60

Диаграммы

1 Взаимоотношение между политикой, стратегией, законодательством и планами действий	12
2 Процесс лесной политики	18
3 Определение «пространства» для реформ	24
4 Пример рабочего расписания для процесса разработки лесной политики	27
5 Матрица анализа заинтересованных участников: кто должен быть вовлечен?	34
6 Оценка интереса и потенциала	36
7 Анализ проблем	44
8 Одна из возможных структур заявления о целях лесной политики	52
9 Структура национального лесного форума Либерии	64

Вставки

1 Признание широкой общественной роли лесов в Южной Африке	8
2 Лесная политика и повестка дня национального развития	14
3 Эволюция лесной политики в Бутане	21
4 Посткризисная корректировка лесной политики в бывшей югославской Республике Македония	22
5 Растущее давление на леса Кении	23
6 Готовность уделить значительное время для понимания политического контекста	25
7 Будущий форум по лесам в Финляндии	30
8 Совместная разработка лесной политики в Гренаде	38
9 Руководящий комитет НЛП Уганды	40
10 Вопросы для выявления видений и целей лесной политики	45
11 Долговременная мировоззренческая концепция Индии в отношении лесов и лесного покрова	46
12 Совмещение целей и средств	49
13 Соотношение долговременного видения с возможными достижениями	50
14 Приведение учреждений в соответствие с лесной политикой	59

Предисловие

Битву против изменения климата невозможно выиграть без мировых лесов. Управление переходом к устойчивой, ресурсоэффективной и низкоуглеродной экономике будет зависеть от лесных ресурсов, также как и увеличение производства возобновляемой энергии. Качество жизни как городского, так и сельского населения зависит от его способности получать пищу, чистую питьевую воду и восстановительный отдых. В большинстве стран леса могут значительно способствовать всему этому.

Признание ценности и важности лесов для общества и создание разумной политики для обеспечения защиты, поддержания и распространения этих ценностей является задачей лиц, ответственных за разработку политики. В отличие от прошлого, когда леса часто передавались в управление техническим специалистам, лица, ответственные за разработку политики и заинтересованные участники из различных отраслей теперь с возобновленным вниманием смотрят на леса.

Разработка работающей на практике политики затруднена. Требуется охватить множество различных и зачастую конфликтующих интересов все более разнообразных заинтересованных участников, а также достичь долговременных соглашений, к которым присоединятся эти заинтересованные участники, поскольку это в их собственных интересах. Там, где этот процесс увенчается успехом, уловив появляющиеся тенденции и возможности, и тесно увязав их со стремлениями к развитию страны, может быть проложен новый путь к управлению лесными ресурсами.

Многие страны разрабатывают или пересматривают свою лесную политику, чтобы идти в ногу с меняющимися обстоятельствами и повысить ценность лесов для общества, в том числе при поддержке ФАО. Опыт стран и ФАО показывает, что существенные изменения произошли с момента публикации ФАО в 1987 году Руководства по формулированию лесной политики, глубоко затронувшего не только содержание лесной политики, но также и методы разработки или пересмотра лесной политики.

“Разработка эффективной лесной политики” публикуется для того, чтобы поделиться основными уроками, появившимися в результате этого опыта, с целью поддержки стран в планировании и ведении процессов разработки лесной политики. Основываясь на обзоре практического опыта, в публикации излагаются обоснование и цель национальной лесной политики и опыта, связанного с различными элементами, обычно включенными в процесс разработки лесной политики. Это должно помочь высокопоставленным сотрудникам правительственных администраций и представителям других заинтересованных участников, включая организации гражданского общества и частный сектор, в разработке и пересмотре своей национальной лесной политики.

Посредством данной публикации и связанной с ней поддержкой построения потенциала, ФАО надеется внести вклад в разработку лесной политики, которая, предвидя появляющиеся тенденции, окажется способной утвердить и повысить ценность и устойчивый вклад лесов в общество, основываясь на широком соглашении заинтересованных участников.



Майкл Мартин

Директор Отдела экономики, политики и продукции лесного хозяйства
Департамента лесного хозяйства ФАО

Выражение признательности

Данная публикация осуществлена благодаря большому вкладу времени и опыта большого количества экспертов. Работу над публикацией начали Ева Мюллер и Ив Дюбё на основе первого наброска Нила Байрона и страновых целевых исследований, которые предоставили Жан-Луи Бланше, Матерн Метц, Мануэль Павери и Адриан Уайтмен, а проект составил Эвальд Раметштайнер. Группа партнерской проверки, состоящая из экспертов правительственных, неправительственных организаций и научного сообщества, была созвана в Риме в период с 22 по 23 сентября 2009 года для пересмотра и содействия усовершенствованию документа. Следующим членам группы партнерской проверки выражается искренняя признательность за их вклад в ходе заседаний и комментарии о последующих проектах доклада: Рамон Альварес, Марсиаль К. Амаро, Алекс Асаре, Жан Бали, Жерар Бютту, Бвалия Чендаука, Дон Гилмор, Ингвальд Гшвандтль, Джон Кабогоса, Ирина Куплевацкая-Бютту, Годвин Коверо, Санджай Кумар, Ян Лаарман, Росио Малле, Эдуардо Мансур, Галия Мартини, Арвидс Озол, Ханс Тиль и Виктор Видал.

Доклад также извлек пользу из вклада других многочисленных специалистов, предоставивших письменные комментарии, в том числе Хеди Хадри, Халук Хильми, Бернд Лисс и Франц Шмитхузен, а также эксперты ФАО Симматхири Аппаных, Патрик Дурст, Клаус Экельман, Мишель Лавердьер, Микко Леппанен и Доминик Рееб. Особая благодарность также выражается Розали Мак-Коннелл и Андреа Перлис за их поддержку в редактировании и издании.

Резюме: Десять особенностей, которые необходимо знать о лесной политике

1. Национальная лесная политика – это соглашение, достигнутое в ходе переговоров между заинтересованными участниками по общей мировоззренческой концепции и целям для лесов и деревьев страны, принятое правительством. Она предоставляет стратегическое политическое руководство и должна быть краткой и простой для понимания широкими кругами общественности.
2. Цели лесной политики должны обращаться к основным социальным проблемам и быть тесно ориентированы на цели развития страны. Все заинтересованные сектора и заинтересованные участники должны быть вовлечены в достижение этих целей. Подобная область применения требует широкой перспективы землепользования и управления природными ресурсами.
3. Начало пересмотра политики требует хорошего понимания национального контекста, способность обеспечить поддержку высоких правительственных сфер и ключевых заинтересованных участников, а также точной оценки правильного времени для начала запуска процесса.
4. Надлежащая подготовка имеет важное значение, включая информационное взаимодействие и построение потенциала, поддержку руководства и надежную информацию о состоянии и будущих тенденциях относительно лесов и социальных, политических, экономических, экологических и технологических факторах, определяющих их использование.
5. Привлечение ключевых заинтересованных участников на национальном и субнациональном уровнях на всем протяжении процесса является основой, равно как и партнерское взаимодействие в проведении результативной политики и совместная ответственность за реализацию политики.
6. Формирование лесной политики состоит в примирении различных интересов в использовании и защите лесов, интересов, иногда вступающих в конфликт. Достижение компромиссов требует скорее хороших навыков ведения переговоров и фасилитации, чем технических знаний.
7. Элементы политики, работающие на практике, должны быть разработаны с учетом реализации. Это требует соглашения о подходе и ответственности, а также гибкости в методах достижения целей. Это также требует понимания финансирования и приведения законодательных и институциональных структур в соответствие с новой или усовершенствованной политикой.
8. Сильное и профессиональное информационное взаимодействие с самого начала и построение достаточного потенциала для участников разработки и реализации политики являются решающими факторами успеха. Лесная политика, которая никому непонятна, оказывает незначительное воздействие.
9. Для практического применения новая лесная политика и стратегия должны быть одобрены правительством на высшем уровне с тем, чтобы продемонстрировать приверженность и стимулировать органы власти в ее реализации. Неправительственные заинтересованные участники должны также выразить свою приверженность как политике, так и ее реализации.
10. Лесная политика должна также направлять повседневную практическую деятельность. Процесс, способствующий непрерывному диалогу и его фасилитации, является существенным для эффективной реализации, оперативной доработки, согласования с другими элементами политики, включения новых инициатив и адаптации в течение продолжительного периода времени.



1. Введение

ОБОСНОВАНИЕ

Леса и их продукция и услуги являются ключом к благосостоянию общества. Они предоставляют топливную древесину для производства энергии, лесоматериалы для строительства и производства мебели, жизненное пространство и питание. Они также защищают почву от эрозии, предоставляют жилище ценному биоразнообразию, являются источником дохода для отдельных лиц и семей, а также предлагают возможности для восстановительного отдыха. Вследствие множества этих функций возникают конфликты относительно того, как использовать леса, кто может пользоваться ими, кто извлекает выгоду, а кто – нет. При меняющихся общественных запросах лесная политика и практика лесоводства со временем значительно эволюционировали и должны продолжать этот процесс для того, чтобы сохранить значимость, полезность и соответствие изменяющимся запросам общества. Однако национальная политика также должна опережать будущие потребности и тенденции с тем, чтобы содействовать формированию более широкой мировоззренческой концепции для страны на будущее.

Ряд событий, варьирующихся от глобализации, децентрализации и приватизации до изменяющегося спроса на лесную продукцию и услуги со стороны растущего и все более урбанизированного населения, оказали воздействие на методы управления лесами. Другие факторы включают повышенную осведомленность о роли лесов в регулировании климата и предоставлении других экологических услуг, большее признание многофункциональности лесов и сдвиг от ориентации на лесоматериалы к ориентации на человека в деле ведения лесного хозяйства. Международные конвенции, соглашения и инициативы, связанные с лесами, также вносят вклад в осуществление изменений. Многими способами это зачастую быстрое развитие событий воздействует на решение страны перестроить свою национальную лесную политику в ответ на изменяющиеся контексты. Согласно ФАО (2010), 143 страны сформулировали заявление о целях лесной политики, и более половины из них сделали это менее десяти лет назад. Ежегодно в среднем более десяти стран формулируют заявление о целях лесной политики.

Многие лица, ответственные за разработку политики, вовлеченные в лесную политику, рассматривают проблемы, появляющиеся в более широком политическом контексте, например проблемы, связанные с изменением климата, в качестве возможностей преобразования ценностей, которые общество придает лесам, в конкретные экономические механизмы, такие как плата за экосистемные услуги. Страны, способствующие более устойчивому стилю жизни и признающие достоинства экономики, основанной на низких выбросах углерода и энергосбережении, считают, что потенциал лесов должен играть более значительную роль в национальном развитии. Если общество принимает мировоззренческую концепцию «зеленой экономики», то выгоды, извлекаемые из лесов, могут быть значительно большими. Использование этой

редкой возможности, политически и экономически, требует открытой, всеохватывающей и дальновидной лесной политики и стратегии.

Вследствие разнообразия интересов и проблем, связанных с лесами и их использованием, разработка эффективной национальной лесной политики почти всегда требует восходящего подхода и подхода, подразумевающего совместное участие, только выигрывая от этого. Появились новые действующие лица и роли многих традиционных организаций либо изменились, либо должны быть переосмыслены.

В последние десятилетия многое изменилось в отношении лесной политики как в плане целевой аудитории, так и в плане формулирования и реализации.

В ходе этого процесса правительства берут на себя задачу модератора, поскольку пытаются достичь соглашения между конкурирующими интересами. При этом методы воздействия решений и деятельности других секторов на

ведение лесного хозяйства полнее учтены, поскольку имеется необходимость более полно принять во внимание будущие тенденции.

Эти и другие изменения служат сильным доказательством необходимости пересмотра существенных вопросов при разработке или пересмотре лесной политики:

- Каким общественным целям служат леса и как будут сбалансированы различные интересы?
- Кто будет управлять лесами, ухаживать за ними и пользоваться конкретными лесами, и на основании какого свода правил?
- Как и кем будут созданы эти правила?
- Как эти правила будут применяться на практике и как будет оцениваться их воздействие?

Некоторые из вышеописанных соображений были рассмотрены в публикации ФАО Руководство по формулированию лесной политики (ФАО, 1987). Однако с того времени произошло много изменений, зачастую в рамках структуры национальных лесных программ (НЛП). Страны приняли и использовали НЛП в качестве основного подхода к разработке лесной политики с 1990-х годов. За последние 20 лет более 100 стран накопили обширный опыт в процессе разработки лесной политики, равно как и ФАО посредством поддержки стран-членов во всем мире. Ряд процессов лесной политики на глобальном и региональном уровнях также предоставил ценное руководство. Данный документ оценивает результаты опыта разработки национальной лесной политики с конца 1980-х годов.

ЦЕЛЬ РУКОВОДСТВА

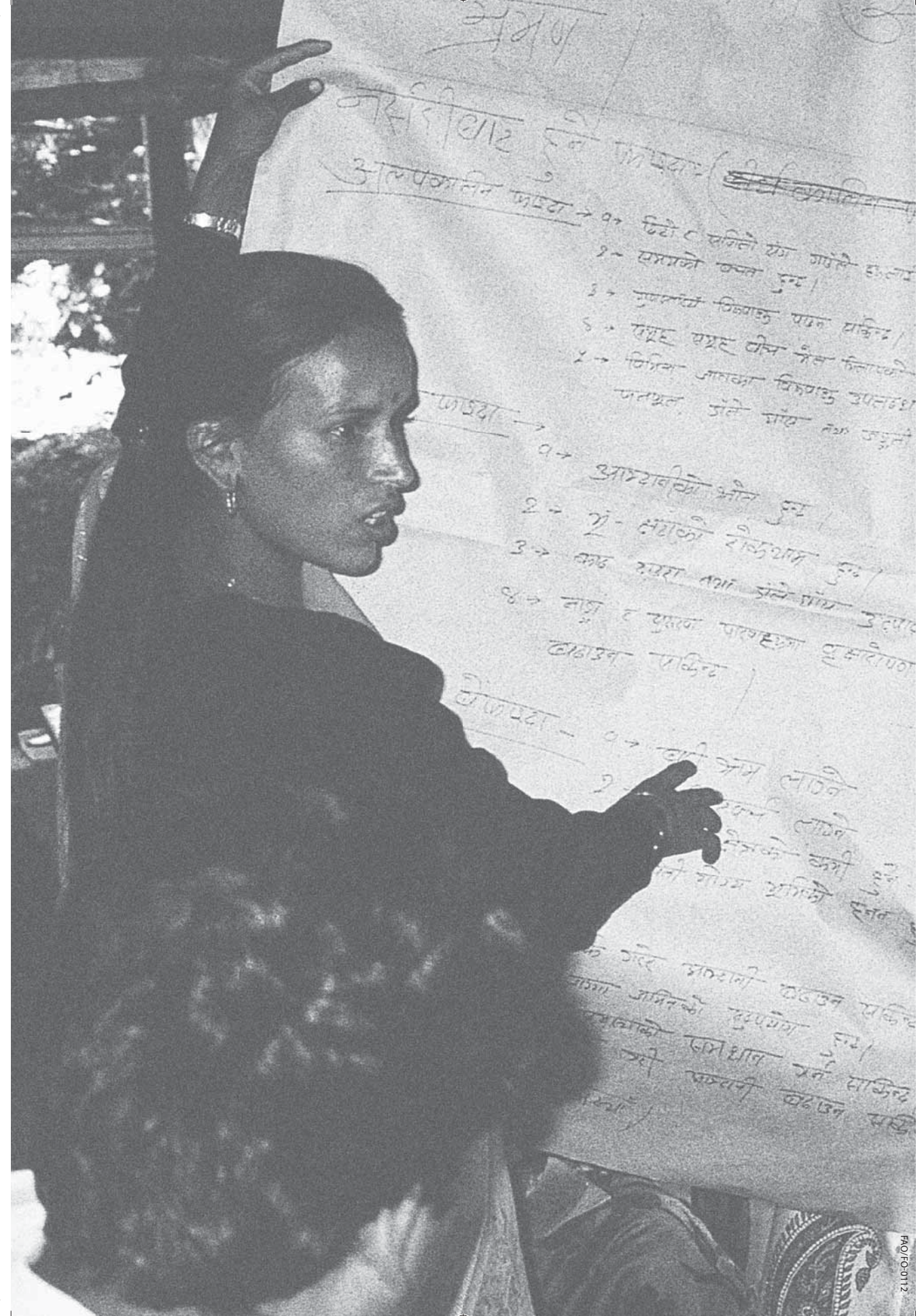
Цель данного руководства состоит в изложении концепций, связанных с разработкой лесной политики и формулированием формального заявления о целях лесной политики, основанного на опыте страны за прошедшие десятилетия. Несмотря на то, что данное руководство сосредоточено на разработке и формулировании национальной лесной политики, оно также применимо на субнациональном и местном уровнях. Подобным образом оно может помочь странам как в пересмотре текущей лесной политики, так и в разработке и официальном оформлении новой лесной политики.

Поскольку лесная политика должна отражать особый социальный, культурный, экономический и политический контекст в каждой стране, равно как и своеобразные

характеристики ее лесных ресурсов и их использование, данное руководство не является шаблоном для разработки лесной политики. Более того, пользователям рекомендуется приспособить его содержание к своим конкретным потребностям.

Конечная ответственность, прерогатива и подотчетность за национальную лесную политику возлагается на национальные правительства и заинтересованных участников, помогающих разрабатывать и реализовывать ее, действия которых де-факто формируют политику. Следовательно, основная предполагаемая аудитория состоит из государственных служащих и представителей заинтересованных участников, вовлеченных в разработку и пересмотр национальной лесной политики. Настоящая публикация также предназначена в качестве руководства для других заинтересованных участников с тем, чтобы они смогли более эффективно участвовать в обмене мнениями относительно использования лесов, в особенности организаций гражданского общества и групп общественности с социально-экологическими задачами.

Политика должна содействовать принятию разумных решений в отношении лесов, деревьев, и их устойчивого использования, решений, обеспечивающих извлечение выгод, ожидаемых обществом. Такая политика должна быть разработана с учетом изменяющихся потребностей различных групп и появляющихся вызовов и возможностей.



संकेत

वैश्विकीय उत्पन्न प्रकार (वैश्विकीय)

- उत्पन्न प्रकार →
- 1 → विद्युत् संचालित का उपयोग
 - 2 → पानी को बचाना
 - 3 → नुपन को विनाश करने से बचना
 - 4 → पशु पक्षी को नुकसान न होना
 - 5 → विभिन्न जातों के पशुओं को उपलब्ध
 - 6 → जलसंधि वाले जंगल का उपयोग

- प्रकार →
- 1 → आधुनिकीय और नुपन
 - 2 → नुपन - संकेतों के विकास
 - 3 → नुपन - संकेतों का उपयोग
 - 4 → नुपन - संकेतों का उपयोग

- वैश्विकीय -
- 1 → नुपन - संकेतों का उपयोग
 - 2 → नुपन - संकेतों का उपयोग

- नुपन - संकेतों का उपयोग
- 1 → नुपन - संकेतों का उपयोग
 - 2 → नुपन - संकेतों का उपयोग

2. Что такое национальная лесная политика?

ЧТО ТАКОЕ НАЦИОНАЛЬНАЯ ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА И ПОЧЕМУ СТРАНА ДОЛЖНА ИМЕТЬ ЕЕ?

Термин «политика» не строго определен, но может быть использован различными способами в разных случаях. Часто он означает «принятый и проводимый курс действий». Политика может быть ясно заявлена или нет. Она также вызвана изменяющейся ситуацией. Следовательно, ее часто рассматривают либо как рациональную систему, основанную на намеренных целях и планах, либо в качестве последствия политической деятельности, вытекающей из ряда решений. В любом случае, для того, чтобы быть полезной, политика должна предоставлять руководство и чувство направления на протяжении определенного периода времени. Люди жалуются, что у центрального правительства, министерства или других заинтересованных участников «отсутствует политика» при принятии решений на специальной основе или они являются непоследовательными или противоречивыми.

Политика направлена на руководство и определение настоящих и будущих решений и действий. Обычно она включает два элемента:

- набор стремлений, целей или задач
- краткое описание хода действий для их достижения.

В этой книге национальная лесная политика считается соглашением, достигнутым в результате переговоров между правительством и заинтересованными участниками (т.е. всеми, зависящими от лесов или извлекающими из них выгоды, или принимающими решения, контролирующими или регулирующими доступ к этим ресурсам) по ориентации и принципам предпринимаемых действий в согласии с национальной социально-экономической и экологической политикой, для руководства и определения решений по устойчивому использованию и сохранению лесов и древесных ресурсов для блага общества.

Национальная лесная политика не устанавливается в одностороннем порядке правительством. В идеальном варианте это соглашение между органами, представляющими различные лесные интересы, и формально принятое правительством. Таким образом, ключевым вопросом является вовлечение в разработку участников, поскольку их отбор оказывает влияние на то, какие интересы необходимо учитывать. Как замечает Вугоп (2006), трудно вообразить релевантную и полезную национальную лесную политику без уверенного позиционирования в рамках более широких целей общества. Таким образом, лесная политика не только охватывает вопросы, относящиеся к компетенции лесохозяйственной

Национальная лесная политика – это политика для общества, а не для лесохозяйственной администрации.

администрации и ее органов, но также требует вклада в выходящую за пределы политику, в том числе отвечающую за национальное развитие или экономическую стратегию и стратегию борьбы с бедностью. Она также должна быть в соответствии с политикой, проводимой другими правительственными учреждениями, например в области охраны окружающей среды, изменения климата, сельского хозяйства, промышленности и торговли. Более того, она должна точно следовать международным обязательствам, связанным с лесами, принятым страной. Таким образом, лесная политика – это политика для людей, а не для лесохозяйственной администрации.

Поскольку речь идет о соглашении между правительством и заинтересованными участниками, национальную лесную политику утверждает правительство и реализует посредством правовых, экономических и информационных инструментов, а также другие

Сегодня лесная политика широко понимается как соглашение, достигнутое в результате переговоров, между правительством и другими заинтересованными участниками на основе общей мировоззренческой концепции в отношении лесов (и деревьев) и их использования.

заинтересованные участники соответствующими средствами. В конечном счете, посредством утверждения правительством, официальная лесная политика выражает официальную позицию правительства, равно как и четкое заявление о целях и задачах страны, ставших достоянием общественности с тем, чтобы все стороны знали направления, которым необходимо следовать, и результаты, которые необходимо достичь.

Если каждое из действующих лиц преследует свои особые интересы и часто меняет курс, то маловероятно достижение более широких или более долговременных целей. Таким образом, имеется ряд веских причин для совместной разработки и использования согласованной лесной политики:

- Процесс объединения заинтересованных участников с различными интересами для обсуждения условий соглашения сам по себе является чрезвычайно ценным.
- Взаимно признанная лесная политика выстраивает чувство партнерства, являющееся существенным для ее реализации.
- Вовлечение заинтересованных участников, формально не относящихся к лесному сектору, придает политике легитимность в обществе. Широкая вовлеченность является особенно благоприятным при ведении переговоров с могущественными министерствами, такими как министерство сельского хозяйства, энергетики, планирования или финансов.
- Национальная лесная политика предоставляет великолепную основу для разработки более взаимосвязанных институциональных структур и инструментов политики, включая лесное законодательство.
- Национальная лесная политика может стать основой планирования и деятельности заинтересованных участников лесохозяйственного сектора, включая администрацию и органы на различных уровнях.
- Национальная лесная политика фасилитирует информационное взаимодействие, согласование и сотрудничество между правительством, неправительственными организациями и общественностью.
- Национальная лесная политика может предоставить прочную основу для обсуждений международной политики и для укрепления в оказании технического содействия.

- Национальная лесная политика может служить в качестве рекомендации для принятия решений по возникающим проблемам, особенно таким, которые требуют принятия быстрых, трудных или противоречивых решений.

КАК ВЫГЛЯДЯТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЛЕСНЫЕ ПОЛИТИКИ?

Фактическая лесная политика страны определяется действиями, предпринимаемыми правительством и заинтересованными участниками в отношении лесов. Это сумма множества более или менее согласованных самостоятельных политически значимых действий, предпринимаемых правительством и заинтересованными участниками. Фактически политика эволюционирует с течением времени по мере того, как изменяются действия различных органов в ответ на изменяющиеся обстоятельства.

Национальные лесные политики официально оформляются и выпускаются в форме заявлений с тем, чтобы разъяснить более длительную мировоззренческую концепцию для сектора, руководить и поддерживать стратегии для достижения целей и продвижения совместных усилий между различными органами и лицами, принимающими решения.

Структура и содержание такой официальной лесной политики определяются потребностями лиц, принимающих решения, а также других лиц, помогающих разрабатывать, согласовывать и нацеливать ее применение. Наиболее важным является ее соответствие своеобразным истории, культуре, ресурсам и устремлениям страны. Таким образом, можно ожидать, что заявления

о целях лесной политики значительно различаются между странами. Следует также отметить, что заявления, сосредоточивающиеся на истории ведения лесного хозяйства и управления, описывающие сектор в его текущем состоянии или выделяющие операционные аспекты деятельности агентства лесного хозяйства, не должны считаться лесной политикой.

Заявление о целях лесной политики может варьироваться от всего лишь немногим более десяти страниц (например, Гамбия и Мозамбик) до более полных документов (например, Камерун, Мексика, Монголия, Панама, Перу, Многонациональное Государство Боливия и Сенегал). Некоторые страны, например Канада, выбирают простую структуру или «зонтичный» документ, ссылающийся на соответствующие общедоступные своды правил, законы и руководства. Другие включают свою лесную политику в свое лесное законодательство или в общие более долгосрочные документы по планированию (например, Таиланд и Турция), включая НАП (например, Конго и Финляндия). Лесная политика может быть одним заявлением или последовательным набором документов по ряду аспектов (например, Китай, Южная Африка и Уганда). Каким бы ни был подход, опыт показывает, что объемистые документы, каким бы ни было их качество, часто задвигают на полку и забывают о них. Заявления о целях лесной политики, сосредоточивающиеся на результатах и предоставляющие гибкость по отношению к средствам их достижения,

Формальное заявление о целях лесной политики излагает общее видение или задачи в отношении лесов и деревьев и описывает стратегии для их достижения, но допускает гибкость в способах их применения.

Заявления о целях лесной политики все больше сосредоточиваются на ожидаемых или намечаемых результатах и меньше на достижении целей.

лучше подходят для адаптирования к изменяющимся обстоятельствам и интеграции опыта. Заявление о целях лесной политики должно избегать повторяющихся конкретных инструкций и должно быть достаточно сжатым, чтобы быть легким в прочтении и понимании наиболее широкой возможной аудиторией.

Содержание национальной лесной политики обычно охватывает все лесные ресурсы страны, например промышленные или коммерческие леса, частные леса, общинные леса, агролесоводство, отдельно стоящие деревья, городские леса и облесенную территорию, а также управление ими и их использование, вне зависимости от форм лесопользования и лесовладения. Лесная политика более не обращается только к традиционным аспектам лесного хозяйства, но теперь учитывает также более широкие потребности и выгоды общества, равно как и проблемы, вытекающие из растущего давления на ограниченную ресурсную базу (Вставка 1). Многие ключевые вопросы выходят за рамки секторальных границ, включая связи между изменением численности населения и землепользованием, потребность повысить производительность сельского хозяйства, изменение климата, энергетику и экономическое/социальное развитие. Таким образом, размыты линии, разделяющие лесную политику, политику землепользования и политику возобновляемого использования природных ресурсов, тем более что страны пытаются гармонизировать свою политику с принятыми ими международными обязательствами.

Большинство концепций лесной политики излагают видение и/или цели и разъясняют конкретные цели по ограниченному ряду тем. Как отмечалось ранее, темы значительно варьируются в зависимости от страны, отражая различные контексты и потребности. Они могут включать, например, многочисленные виды использования облесенных земель, производство коммерческой древесины, восстановительный отдых и туризм, охрану биоразнообразия, недревесную лесную продукцию, животноводство, агролесоводство и экологические услуги, такие как водоснабжение, борьбу с эрозией, регулирование климата и связывание углерода.

- охрана и расширение объема и качества ресурса для блага граждан и будущих поколений, включая продуктивный потенциал, здоровье и жизнеспособность;
- обеспечение устойчивого извлечения всей продукции лесов в соответствии с законами и постановлениями или правилами, вне зависимости от того, являются ли они формальными/писаными или неформальными/ традиционными;

ВСТАВКА 1

Признание широкой общественной роли лесов в Южной Африке

«Вопреки традиционному взгляду на лесное хозяйство как науку об управлении облесенными землями, в настоящее время лесное хозяйство занимается взаимоотношениями между людьми и ресурсами, предоставляемыми лесами. Оно включает использование и разведение древесных пород деревьев, плодовых деревьев и другой продукции деревьев, а также диких животных, обитающих в лесах».

Источник: Правительство Южной Африки, 1996.

- поддержание или расширение экосистемных услуг, предоставляемых лесами;
- управление лесными ресурсами для производства ряда и ассортимента товаров и услуг, востребованных обществом, внося прямой вклад в национальное развитие.

В общем, проблемы, к которым обращаются особенно часто, являются составляющими семи тематических элементов устойчивого ведения лесного хозяйства, как признано Форумом Организации Объединенных Наций по лесам (UN, 2008): объем лесных ресурсов; лесное биологическое разнообразие; здоровье и жизнеспособность лесов; продуктивные функции лесных ресурсов; защитные функции лесных ресурсов; социально-экономические функции лесов, а также правовая, политическая и институциональная структура. Однако поскольку эта структура является обширной по масштабу, страны часто сосредотачиваются на более конкретных темах, таких как землеустройство, землепользование, изменение климата, занятость, общинное лесное хозяйство и лесная промышленность.

Национальные заявления о целях лесной политики часто предоставляют методологическую основу для реализации видения и задач. Они также могут определять центр ответственности для каждого заданного действия. В отдельных случаях предусматривают наличие ресурсов и властных полномочий у заинтересованных участников для достижения ими ожидаемых результатов. Исторически сложилось так, что во многих случаях лесная политика носила предписывающий характер и отводила задачу реализации правительственным агентствам. Все больше внимания уделяется совместному подходу с привлечением как правительственных, так и неправительственных организаций. В результате этого, политика имеет тенденцию не предписывать, как достичь цели, а, наоборот, конкретизировать ожидаемые результаты – изменение, лучше позволяющее заинтересованным участникам внести вклад согласно соответствующим средствам и адаптировать средства со временем, учитывая опыт и изменяющиеся контексты.

Хорошая лесная политика включает потребности общества и более широкие цели развития. Она уравнивает различные интересы заинтересованных участников и является краткой и общепонятной.

Официальные национальные заявления о целях лесной политики обычно охватывают период от 10 до 20 лет и должны быть адаптированы к изменяющимся обстоятельствам с тем, чтобы сохранить релевантность. Ряд национальных заявлений непосредственно строятся на периодических обзорах с целью обеспечения их пересмотра для соответствия новым вызовам и возможностям (например, Австралия, Австрия и Канада).

КАК СВЯЗАНА ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА С ЛЕСНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, НАЦИОНАЛЬНЫМИ ЛЕСНЫМИ ПРОГРАММАМИ, СТРАТЕГИЯМИ И ПЛАНАМИ ДЕЙСТВИЙ?

Лесная политика излагает видение или цель, а также долговременное направление деятельности в отношении лесов и их использования, но обычно не конкретизирует подробно инструменты или практические методы для их реализации. Одним ключевым инструментом для реализации лесной политики является лесное законодательство. Некоторые страны не приняли заявление о целях лесной политики

и они считают, что законодательство содержит или выражает политику, предоставляя основную структуру для руководства деятельностью правительства. Однако основной

Лесная политика и лесное законодательство являются взаимодополняющими средствами: политика предоставляет направление деятельности, а законодательство устанавливает права и ответственность.

целью законодательства является распределение прав и ответственности и обеспечения их соблюдения в отношении лесов, а не изложение согласованного видения, цели или стратегии.

Должна ли политика быть включена в законодательство или должно ли законодательство быть включено в политику?

Очевидно, любая правительственная политика должна соответствовать конституции и другим законам страны. Однако все законы, в том числе относящиеся к лесам, создаются с учетом определенной политики. Таким образом, политика, т.е. соглашение о стратегическом направлении деятельности, должна быть разработана до того, как любой ее аспект может стать юридически обязывающим. В конечном итоге, перевод прав и обязанностей, содержащихся в политике, в законодательство, является технической, а не политической, процедурой. Таким образом, эксперты, при формулировании законодательства, скажут: «Дайте мне политику, и я разработаю закон». На практике, при отсутствии подобного политического заявления, пересмотр лесного законодательства является более или менее явным процессом разработки и формулирования политики. В тех случаях, когда заявление о целях лесной политики было согласовано, лесное законодательство может быть изменено в соответствии с реализацией политики.

Законодательство обычно считается ключевым инструментом для реализации лесной политики, устанавливая права и обязательства и наделяя законным статусом правила посредством первичного законодательства (парламентский уровень) и производных нормативных правовых актов (например, инструкции, постановления, распоряжения и подзаконные нормативные акты). Законодательство запрещает определенные действия, предусматривает санкции и предлагает прочную основу для действий перед лицом политических перемен в правительстве. Однако использование лесного законодательства в качестве основы для политического руководства приводит к некоторым нежелательным последствиям. Не все аспекты политики могут быть в достаточной степени детально охвачены законодательством, а конкретизация в законодательных актах подпадает под действие процессуальных правовых норм. Таким образом, обращение к судебной системе – это способ отсрочки, если не остановки, конкретного действия. Более того, правовые инструменты обычно неадекватны в плане предоставления руководства или гибкости в обращении к возникающим проблемам. Они также

Лесное законодательство может быть разработано после принятия направлений политики, а не наоборот.

не являются общепонятными. Тем не менее, перед лицом конфликта и в отсутствие других механизмов разрешения споров, закон имеет преимущественную силу перед политикой.

Только первый из двух может быть опротестован в судах на основании решения суда, в соответствии с законодательством, а не с политикой. По этим причинам

юридические советники часто рекомендуют включать лишь основополагающие права и обязательства в лесное законодательство.

Таблица 1 обобщает основные различия между лесной политикой и законодательством.

Иногда законодательство должно быть отменено или пересмотрено, потому что идет не в ногу с новой политикой, видением и целями. Однако можно обойтись без поправок для реализации пересмотренной лесной политики, если неправительственные субъекты, такие как отрасли лесной промышленности, выполняют основные функции, и если их практическая деятельность уже регулируется более широкими законами, такими как законы, регулирующие планирование или охрану окружающей среды.

НЛП являются всеохватывающей структурой для лесной политики страны. Процессы и платформы НЛП используются для разработки и пересмотра лесной политики, стратегий и программ и фасилитации их реализации.

Термин «лесная политика» иногда также путают с «национальной лесной программой» (НЛП). НЛП, термин, согласованный странами в ходе международного диалога о лесах, означает всеохватывающую структуру лесной политики, построенную на ряде конкретных принципов, которые могут быть приблизительно объединены в три группы: национальный суверенитет и руководство страны; последовательность внутри лесного сектора и интеграция за его пределами, а также участие и партнерство (FAO, 2001). Эта структура построена на итеративном процессе развития/пересмотра и реализации национальной лесной политики и преобразовании международных обязательств в действия на месте. В этом отношении многие страны создают платформы, лесные форумы или похожие механизмы со множеством заинтересованных участников в качестве составной части структуры. Таким образом, во всех случаях, когда НЛП относится к всеохватывающей структуре лесной политики, она непосредственно относится к политике: лесная политика разрабатывается или пересматривается в рамках структуры НЛП и в качестве результата процесса НЛП.

ТАБЛИЦА 1

Основные различия между лесной политикой и лесным законодательством

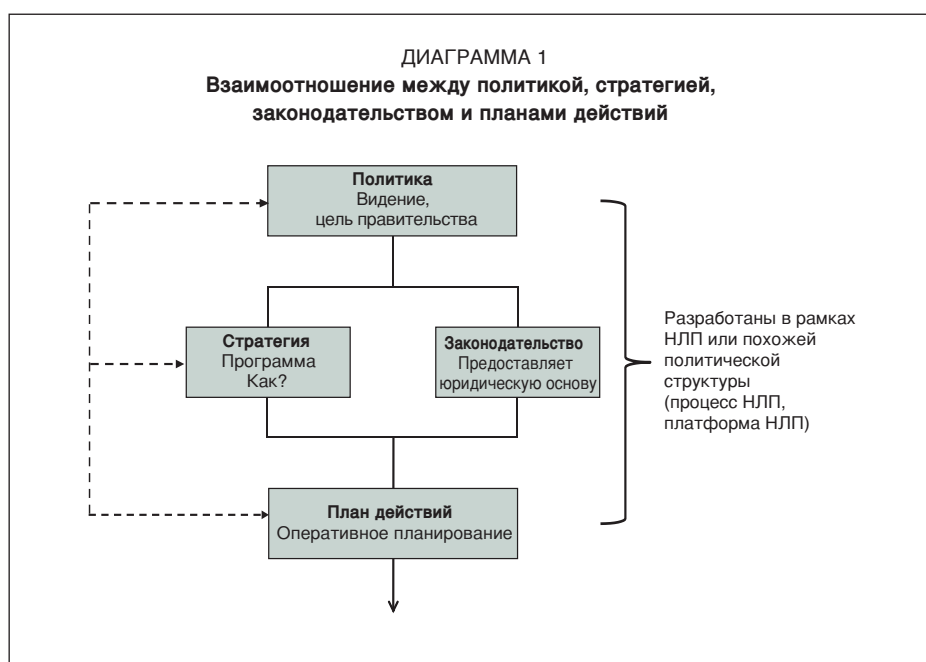
Лесная политика	Лесное законодательство
Может быть принята и изменена посредством различных процедур и различными органами в соответствии с каждой конкретной ситуацией	Принимается и изменяется парламентом или главой государства посредством процедур, определяемых конституцией или законодательством
Юридически необязывающая	Юридически обязывающее
Предоставляет основу, конкретизируя мировоззренческие концепции, цели и способы их достижения	Конкретизирует права и обязанности, основанные на политическом видении или целях
Может быть общей с тем, чтобы ее можно было адаптировать для соответствия различным и изменяющимся обстоятельствам	Должно быть конкретным для узаконивания разрешения споров в судебном порядке и повсеместного их применения посредством судебной практики
Мягкие механизмы для борьбы с несоблюдением	Судебная власть для наказания несоблюдения
Изменяется органами, принимающими политику, посредством соответствующих процедур	Конституционно или юридически определенная процедура необходима для внесения поправок

Написанная лесная политика часто выделяет или конкретизирует достижение целей или задач посредством стратегий, программ или планов действий. Термины «политика» и «стратегия» часто взаимозаменяемы. Таким образом, некоторые страны конкретизируют свою лесную политику в «лесной стратегии» (например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Саудовская Аравия, Сербия и Вьетнам). Подобным образом, «стратегический документ» и «документ национальной лесной программы» часто сопоставимы. В некоторых странах (например, Камерун и Финляндия), НЛП считается стратегической основой национальной лесной политики. Таким образом, лесная политика заложена в документе НЛП. В то время как термины на практике используются расплывчато, стратегия обычно указывает направление к подходу в достижении целей и задач, установленных политикой. Программа считается более долговременным сводным планом для реализации политики или стратегии. «Планы действий» или «рабочие планы» обычно более конкретные или краткосрочные (Диаграмма 1).

Национальная лесная стратегия или программа обычно конкретизирует способ действий для достижения целей и задач, установленных политикой.

КАК НАЦИОНАЛЬНАЯ ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА УВЯЗАНА С ДРУГИМИ НАПРАВЛЕНИЯМИ ПОЛИТИКИ?

Для лиц, определяющих лесную политику, в последнее десятилетие стало более очевидным, что лесами нельзя устойчиво управлять, если другие пользователи земельных и природных ресурсов не признают важности этих ресурсов. Одной из причин слабой реализации политики и отсутствия воздействия многих прекрасно



написанных политик и планов в прошлом заключалось в том, что они часто были оторваны от реальной жизни, связанной с лесами, и более широких аспектов общественного развития. Например, во многих странах уровень обезлесивания оставался высоким, несмотря на четко сформулированную политику, направленную на снижение обезлесивания. В других случаях производство пищевых продуктов, обеспечение жильем, инфраструктура или более общее экономическое развитие имеют преимущественное значение перед амбициозными программами облесения. Такие примеры подчеркивают критическую потребность увязывания лесной политики с более широкой национальной политикой, со включением в нее лесных аспектов, с тем чтобы сделать лесную политику релевантной и расширить признание обществом ценности и выгод лесов и устойчивого ведения лесного хозяйства. Однако слишком часто отсутствуют информационное взаимодействие и сотрудничество с другими лицами, ответственными за разработку и реализацию этой более широкой политики, а также между этими лицами.

Цели лесной политики должны быть четко увязаны со стратегиями национального развития.

Леса вносят вклад в благосостояние человека больше, чем общество осознает это, например, в плане питания, занятости и дохода, жилищного строительства и обеспечения жильем, энергетики и экологической безопасности. Часто эти аспекты недостаточно учитываются или прямо не принимаются при разработке лесной политики. Ключевые вопросы, важные для общества, обычно рассматриваются в рамках стратегий национального развития, национальных стратегий экономического и устойчивого развития или подобной политики и планов. Следовательно, лесная политика должна быть создана и выражена таким образом, чтобы внести вклад в достижение этих более широких целей. Аналогичным образом, существенно важно активно и упорно лоббировать в пользу включения вопросов, связанных с лесами, в политику и стратегии национального развития (Вставка 2).

Политика и законодательство в других сферах охватывают многие действия, влияющие на леса и деревья, и руководят ими. Многие ключевые вопросы для общества фактически являются сквозными и межсекторальными: экономическое и сельскохозяйственное развитие, сокращение бедности, производство продуктов питания, изменение климата, регулирование стока, энергетика, туризм, развитие инфраструктуры, промышленность и разработка полезных ископаемых, образование и научно-исследовательская деятельность. Вероятно, что многие заинтересованные участники из секторов, действия которых оказывают глубокое влияние на леса, никогда не задавались такими вопросами как «какая у нас политика в отношении лесов?» или «сколько лесов необходимо сохранить?». Для достижения в достаточной степени хорошо согласованных действий многие страны включают заинтересованных участников из ключевых секторов в пересмотр лесной политики.

Вопросы, связанные с лесами и деревьями, включая их использование, являются межсекторальными. В идеальном варианте это полностью отражается в участии в разработке лесной политики и ее реализации.

ВСТАВКА 2

Лесная политика и повестка дня национального развития

Интегрирование лесных вопросов в более широкую политику, обращающуюся к национальному устойчивому развитию, а также вызовы, связанные с изменениями, имеющими место на глобальном уровне, могут повлечь за собой определенный риск (например, утрату контроля), но могут открыть значительные возможности. Например, Индия, Республика Корея и Соединенные Штаты Америки, увязав их с более широкими планами развития, включили их в программы «Зеленый курс», а Коста-Рика и Республика Корея сделали природные ресурсы центральным пунктом своих стратегий национального развития. Некоторые страны продвигают разработку инновационной продукции и услуг в качестве части усилий в направлении устойчивой биоэкономики для разрешения проблем изменения климата, экономического кризиса и истощения запасов нефти всеобъемлющим и согласованным способом. Швеция и Непал согласовали лесную и водную политику, а Канада и другие страны интегрировали или хорошо согласовали лесную и лесопромышленную политику. Во многих странах имеют место усилия для усовершенствования интеграции лесной политики и политики в области изменения климата, а также лесной и энергетической политики.

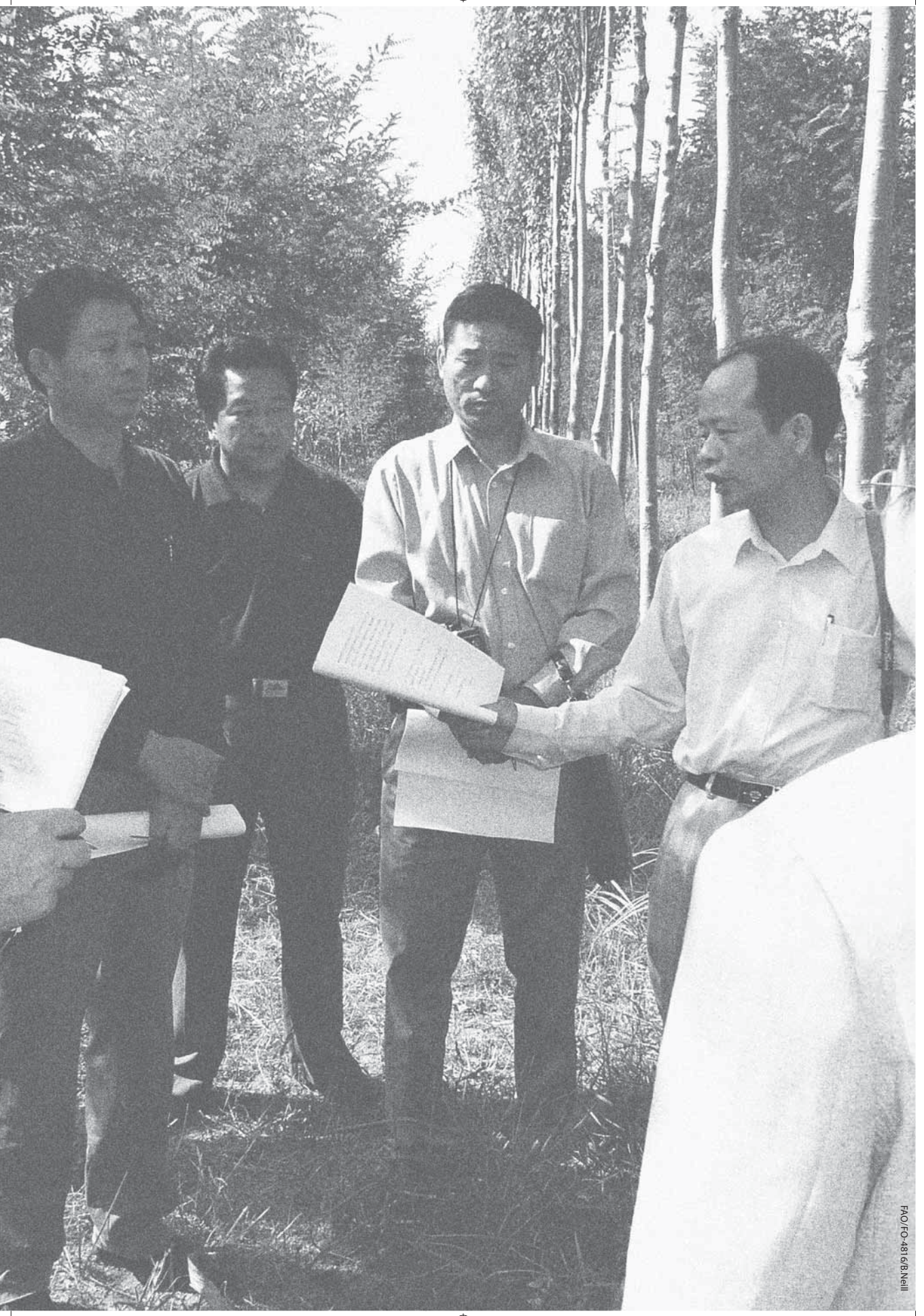
Часто правительственные агентства и заинтересованные участники вырабатывают решения на двусторонней основе или согласовывают политику в конкретных ключевых областях политики. Конкретные компоненты двусторонней согласованной политики становятся, таким образом, составной частью лесной политики, например решения, связанные с животноводством, агролесоводством, регулированием стока, охраной биоразнообразия, биомассой для производства энергии, поставками промышленной древесины, экотуризмом, обезлесиванием и деградацией лесов. Взаимосвязанность вопросов, ограниченные территориальным

Политика по конкретным темам может быть разработана совместно с одним или несколькими секторами.

действием, предоставляют дополнительные стимулы лицам, определяющим политику, для нахождения всесторонних и более комплексных политических решений. Одним из подходов является разработка более широкой политики в области природных ресурсов и землепользования по примеру Финляндии и Новой Шотландии (Канада). На практике реализация различных политических линий всегда требует согласования на различных уровнях вне зависимости от того, были ли они разработаны совместно или нет.

Признание, согласование и интегрирование политических линий является важным не только на национальном уровне, но также горизонтально на всех уровнях правительства, начиная с местного муниципального уровня до международного

уровня, на котором принимается ряд обязательств. В дополнение к необходимости согласовывать политические линии между секторами, они должны быть также совместимыми с конституционными структурами и политическими линиями, установленными на субнациональном уровне децентрализованными структурами, а также с традиционными и обычными правилами.



3. Разработка политики в изменяющейся обстановке

[Политика] сходна с рецептурой, которая либо разрабатывается заранее по формуле, либо в ответ на ход событий.

Gane, 2007

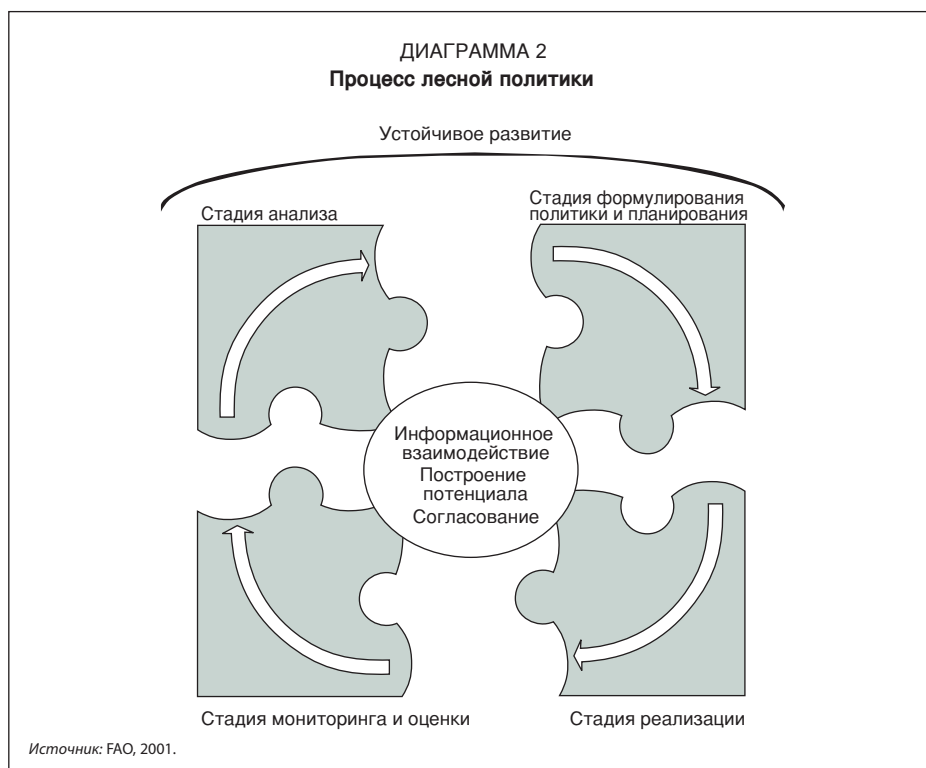
Некоторые рассматривают разработку политики в качестве формы рационального планирования. Другие рассматривают ее как нечто, появляющееся вследствие ведения переговоров и принятия решений различными лицами, ответственными за разработку политики. В действительности, разработка политики и ее последующее формулирование часто не структурированы и много пластов скрыто под фасадом хорошо спланированного и выполненного процесса. Фактически, многие релевантные для политики решения принимаются вне формального процесса. Это может создать впечатление, что «политика происходит» и редко, если вообще, проводится в соответствии с планом.

Учитывая, что страна редко разрабатывает или формулирует политику с нуля, может быть полезным составить концепцию процесса лесной политики в качестве последовательного цикла: обзор ведения лесного хозяйства и администрации → разработка и формулирование политики → реализация → оценка → переформулирование. Процесс НАП основывается на подобном понятии (Диаграмма 2).

Во многих случаях разработка официального заявления о целях лесной политики начинается с потребности или желания усовершенствовать текущую политику, как написанную, так и прямо не выраженную, вследствие резких изменений или постепенных сдвигов в более широком контексте. То, что менее ясно концептуально, но очевидно в действительности, это что процесс может быть начат на любой стадии цикла. Желание разработать или пересмотреть лесную политику может возникнуть в ходе реализации, после обзора или когда она почти полностью сформулирована, например вследствие вновь созданного правительства с политическими намерениями, отличными от его предшественников. Более того, виды деятельности, происходящие в различные периоды времени в ходе процесса, взаимосвязаны многими способами: они могут развиваться параллельно или происходить на одной из четырех стадий. Другими словами, схематичный четырехступенчатый подход является упрощением того, что происходит на практике, но, тем не менее, может помочь структурировать и фасилитировать деятельность, которую необходимо предпринять.

Выработка политики – это итеративный процесс, и важно рассматривать его в этом свете по двум причинам. Во-первых, в итеративном процессе опыт и усвоенные уроки могут быть легко приняты во внимание для информации и улучшения координации. Во-вторых, повторяемость помогает поддерживать диалог о политике и ее реализации после завершения процесса разработки официальной политики. Продолжающийся

**Разработка и корректировка
лесной политики – это процесс без
начальной и конечной точки.**



диалог и созданная для него платформа часто являются ключевым компонентом для реализации политики поскольку множество конкретных деталей при реализации национальной лесной политики должны обсуждаться или согласовываться после ее принятия. Созданные механизмы для диалога также облегчают извлечение пользы из различных уроков и опыта реализации согласованной политики, а также координацию последующего планирования.

ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ В РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ?

Участие для усиления значимости, приемлемости и эффективности политики

Эффективная реализация политики и политических процессов требует, прежде всего, совместных действий государства и граждан. Хотя национальная лесная администрация может обладать значительной технической компетенцией в сфере ведения лесного хозяйства, в частности относительно поставки различных товаров и услуг, тем не менее она необязательно является выразителем запросов общества в отношении лесов. Балансировка зачастую конфликтующих интересов является политическим, а не техническим вопросом; одним значительным уроком, который ФАО извлекла из содействия странам в разработке политики, состоит в том, что важность нетехнических вопросов, знаний и опыта часто недооценивается (FAO, 2008).

Опыт показал, что разработку национальной лесной политики должна начать и возглавить страна, а не иностранные участники или партнеры. Также должны быть

приняты меры для гарантии того, чтобы процесс обеспечил достаточное участие на национальном и субнациональном уровнях. Хотя сильная и технически разумная политика может быть сформулирована без привлечения заинтересованных участников, участие необходимо для гарантии соответствия политики потребностям общества. Прошлые подходы научили, что политика трудно реализуема там, где население, затрагиваемое принятыми решениями, исключено из процесса их принятия, и когда переговоры, направленные на примирение конкурирующих интересов, проходят в отсутствие народных представителей. Оба условия являются существенными в том случае, если политика должна получить широкомасштабную поддержку, которая позволит ей преодолеть вызовы, связанные с реализацией, хотя вначале процесс может показаться затянувшимся, дорогостоящим и неконтролируемым. Во многих странах процессы и платформы НАП для дискуссий о лесах используются для повышения эффективности участия в разработке и формулировании политики. НАП предоставляет возможность заинтересованным участникам с различными интересами, задачами и мнениями обсудить и согласовать вопросы, понять точку зрения друг друга и достичь консенсуса или компромисса, или, на данный момент, согласиться или не согласиться. НАП также служит механизмом для конструктивной конфронтации, выпускным клапаном для недовольства и информационной платформой для рассмотрения и избегания разногласий, могущих привести к конфликту.

Процессы лесной политики нацелены на разработку и реализацию политики, являющейся общим достоянием и пользующейся широкой поддержкой в результате вовлечения широкого круга заинтересованных участников как внутри сектора, так и за его пределами.

Реализация политики как совместная ответственность

В том случае, если лесная политика является соглашением между правительством и заинтересованными участниками, центральному правительству нет необходимости достигать заявленных целей в отдельности, но следует обеспечить их надлежащую реализацию децентрализованными администрациями или другими сторонами, такими как частный сектор, общинными лесохозяйственными организациями, фермерами, коренными жителями, неправительственными организациями (НПО) и гражданским обществом. Таким образом, центральная власть финансирует новые методы сквозного согласования на различных уровнях после децентрализации и сотрудничества с заинтересованными участниками.

Различие заинтересованных участников из государственного и частного сектора, вовлеченных в реализацию политики, вызывает необходимость четкого разделения ответственности между различными правительственными агентствами и органами заинтересованных участников. Это также требует больших усилий со стороны государственных должностных лиц для межсекторального согласования и сотрудничества на различных правительственных уровнях. Эти аспекты становятся все более важными в странах, движущихся в сторону децентрализации и деволюции, когда все больше правительственных уровней разделяют ответственность за реализацию. Одинаково важной является необходимость для государственных учреждений иметь цели, структуры и потенциал для выполнения этого мандата.

При традиционных политических установках и институциональных механизмах правительства склонны полагаться на предписания, контроль и надзор для реализации политики. Однако этот подход часто несовместим с желанием и потребностью вовлечь заинтересованных участников, например мелких фермеров, выращивающих деревья, или НПО. Сами по себе командно-контрольные меры оказались неэффективными при управлении ценными особо охраняемыми природными территориями. Новые инструменты, такие как добровольные соглашения, государственно-частные партнерства и рыночные подходы, появились за последние несколько десятилетий. Они не только обладают потенциалом для того, чтобы сделать реализацию более эффективной, но могут также, временами, помочь избежать маргинализации государственной лесной администрации.

Механизмы для непрерывного диалога и периодической корректировки

Изменения в контексте использования и управления лесами и деревьями требуют внесения периодических поправок в национальную лесную политику и/или механизмы реализации (Вставка 3). Точно так же как фактически политика имеет тенденцию претерпевать изменения, идя в ногу с изменяющимися контекстами, адаптация также периодически необходима для официальной политики. Вследствие того, что

Непрерывный лесной диалог является ключом к разработке, реализации и пересмотру политики, являющейся последовательной и адаптивной с течением времени.

официальная политика включена в политический процесс и подпадает под действие избирательных циклов и смен правительства, новое правительство может начать пересмотр гораздо раньше, чем изначально предполагалось. Для обеспечения поддержания и адаптации к изменяющимся обстоятельствам

процесса лесной политики, многие страны создали платформы национальной лесной политики, лесные форумы или подобные механизмы. Они фасилитируют непрерывное информационное взаимодействие и согласование между различными заинтересованными участниками, отклик на появляющиеся вопросы и интегрирование опыта или новых инициатив в адаптацию политики.

РАЗЪЯСНЕНИЕ, КОГДА ИЗМЕНЕНИЕ НЕОБХОДИМО И ВОЗМОЖНО

Не все изменения, воздействующие на леса или ведение лесного хозяйства, требуют новой или измененной лесной политики. Однако политика иногда нуждается в пересмотре с тем, чтобы эффективно направлять оперативные решения.

С течением времени любой сектор, не имеющий сильных связей с общественными вопросами и всеобъемлющей повесткой дня развития своей страны, будет оттеснен на второстепенные позиции, утратит мощь и снизит потенциал в достижении целей.

За последние два десятилетия общества претерпели все более быстрые изменения – в местах проживания населения (все больше в городах), в способах заработка и использовании природных ресурсов, включая леса. Произошли сдвиги в социальных и демографических тенденциях,

наряду с изменениями в экономическом, экологическом, технологическом и политическом контекстах, неизбежно требующих, чтобы политика отвечала

ВСТАВКА 3

Эволюция лесной политики в Бутане

Бутан одобрил свою первую лесную политику в 1974 году, вслед за принятием Лесного закона в 1969 году, санкционировавшего передачу в государственную собственность всех лесов. Политика заложила подходы к сохранению лесов и животного мира, лесовозобновлению, экспертизе ресурсов и их эксплуатации. Был также установлен минимальный заданный показатель достижения 60 процентов лесного покрова.

Главной целью политики, разработанной в 1990-х годах, было сохранение окружающей среды, и только после этого можно было извлекать экономические выгоды. Однако были приняты положения для снабжения древесиной сельских домохозяйств на постоянной основе. Несмотря на намерение сбалансировать сохранение и устойчивое использование, реализация имела тенденцию к сосредоточению на сохранении и охране.

После пересмотра национальной политики в 1999 году акцент был сдвинут на торговлю древесиной и ценообразование, субсидирование лесоматериалов для жилищного строительства в сельской местности, общинное и социальное лесное хозяйство. Постепенное дальнейшее смещение акцента произошло за последнее десятилетие в сторону более децентрализованного и ориентированного на людей подхода к ведению лесного хозяйства, направленного на снижение уровня бедности.

Лесная политика 2009 года отвечает растущей потребности в более широком и более сбалансированном подходе к устойчивому развитию и снижению уровня бедности, например, определяя в качестве проблем продовольственную безопасность и охрану биоразнообразия. Она предоставляет структуру для обращения к сохранению и устойчивому использованию в таких областях, как общинное лесное хозяйство, регулирование стока, древесная и недревесная лесная продукция и животноводство. Она также предоставляет средство для последовательной реализации законодательства, воздействующего на природные ресурсы Бутана.

Источник: Дон Гилмор, личное сообщение.

новым реальностям, рискам и возможностям (Вставки 4 и 5). С течением времени любой сектор, не Учитывающий широкие общественные интересы в рамках своей компетенции, или не выстраивающий крепких связей с национальными стратегиями развития, будет отеснен на второстепенные позиции, будет привлекать меньше внимания и его мощь будет подорвана – все это приведет к более слабому потенциалу в достижении целей. Лесной сектор не является исключением и, когда можно укрепить связи посредством пересмотра лесной политики, это становится ясным указанием на необходимость перемен. Перемены могут принять различные формы: их можно произвести, используя появляющиеся возможности или предприняв действия для прекращения медленной, но неуклонной утраты значения.

ВСТАВКА 4

**Посткризисная корректировка лесной политики
в бывшей югославской Республике Македония**

Возникнув после десятилетия политической нестабильности, и удаляясь от централизованного планирования в качестве составной части бывшей Югославии, должностные лица бывшей югославской Республики Македония осознали, что подход страны к управлению лесами отчаянно нуждался в пересмотре. Хотя лесные ресурсы в целом были в хорошем состоянии, стало ясно, что ведение лесного хозяйства было неустойчивым, а лесные агентства создавали утечку государственных финансов. Реформа государственных лесохозяйственных предприятий казалась особенно актуальной для улучшения их жизнеспособности и для предоставления обществу более качественной лесной продукции и услуг. Кроме того, новое правительство пыталось продемонстрировать свое стремление и способность предпринять экономическую и социальную реформу для разработки политики, которая облегчила бы вступление в Европейский Союз.

Поскольку разработка политики связана с политической деятельностью партий и элит, руководство или привлекаемые участники, вероятно, будут иметь различные точки зрения на потребности, цели, выгоды и риски в случае, если подобная инициатива будет предпринята. Они должны рассчитать правильное время для начала процесса, определить необходимые механизмы приведения в действие и учесть правильный темп реформы – постепенный или стремительный. Несмотря на отсутствие простых ответов, некоторые факторы могут склонить правительство принять во внимание реформу политики:

Выявление правильного момента для начала перемен требует руководства и хорошего знания политического контекста и игроков.

- **Сдвиг в сторону более широкой политики страны или новая администрация с иными приоритетами.** Часто новая партия, пришедшая к власти, ведущие лица, определяющие политику, или государственные должностные лица желают пересмотреть или реформировать текущую политику.
- **Периодические обзоры или сигналы с мест обнаруживают, что официальная и узкоспециализированная политика не совпадают с реальностями на местах.** Обзор лесного и смежных секторов, национальных перспективных исследований или общественных ожиданий может побудить правительство к действию. Аналогичным образом, выводы научных исследований, пилотные или демонстрационные исследования могут содействовать более широкой реализации.
- **Стихийные бедствия, такие как наводнения, экономическая нестабильность или конфликты вокруг лесопользования, привлекающие внимание к конкретным проблемам.** Группы заинтересованных участников, включая группы по интересам, неформальные сообщества, лоббистов, средства массовой

ВСТАВКА 5

Растущее давление на леса Кении

Лесная политика Кении 2007 года отмечает значительные изменения, имевшие место с момента предыдущего авторитетного заявления о лесной политике Кении 1968 года, потребовавшего принятия новой лесной политики (Government of Kenya, 2007):

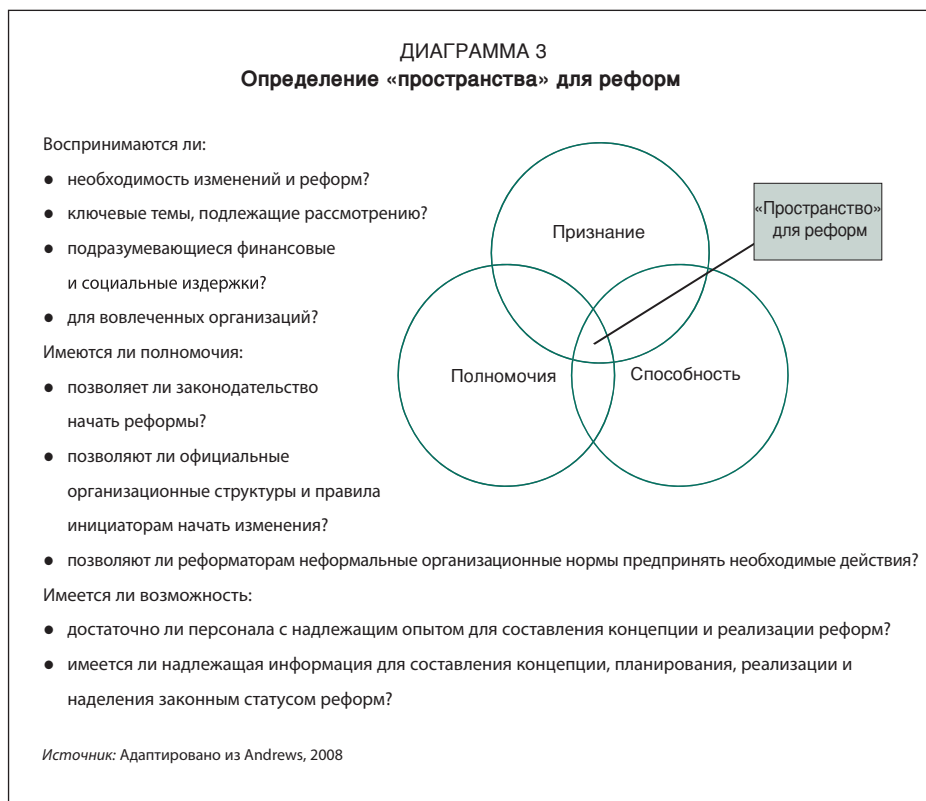
«Эти изменения включают рост населения страны и увеличение количества видов деятельности, связанных с лесами... Такой рост населения продолжит оказывать давление на лесные ресурсы посредством растущего спроса на лесную продукцию, услуги и землю для альтернативного использования. Возрастет необходимость сохранения почвы, воды, среды обитания диких животных и биологического разнообразия. Более того, с 1968 года страна испытала наибольшее сокращение лесного покрова, приведшее к сокращению водозабора, биоразнообразия, поставок лесной продукции и среды обитания диких животных. В то же самое время лесной сектор раздирали конфликты между лесоустроителями и сообществами, проживающими вблизи лесов, за доступ к лесным ресурсам. В результате назрела необходимость подготовить новую лесную политику для руководства развитием лесохозяйственного сектора. Широкой целью этой новой лесной политики является предоставление непрерывного руководства всем кенийцам по устойчивому управлению лесами. Sessional Paper No. 1 от 1968 года не обеспечивает адекватной гармонизации между ресурсной политикой в различных областях. Эта политика приняла во внимание области политики, связанные с землей и землепользованием, землеустройством, сельским хозяйством, энергетикой, окружающей средой, разработкой полезных ископаемых, животным миром и водой. Более того, политика подчеркивает необходимость большего сотрудничества и более тесных связей между владельцами ресурсов, пользователями и плановиками ресурсов. Политика включает современные ценности народа Кении, связанные с лесами, международные опасения, и представляет национальную волю».

информации и научно-исследовательские организации, могут дать импульс к переменам, а также, например, ввести запрет на лесозаготовки и экспорт леса, остановить экзотические плантации и обеспечить бóльший доступ местного населения к сбору недревесной лесной продукции.

- **Угроза утраты полномочий в определенных вопросах.** Текущие вопросы, могущие вызвать переоценку национальной лесной политики, включают изменение климата (сокращение выбросов вследствие обезлесивания и деградации лесов), биоразнообразие, социальные аспекты устойчивого ведения лесного хозяйства (лесная сертификация) и добросовестное управление (например, правоприменение лесного законодательства).
- **Международные обязательства и связанные с ними возможности финансирования.** Они включают, среди прочего, Рамочную конвенцию

ООН об изменении климата и Киотский протокол к Конвенции, юридически необязательный инструмент Форума Организации Объединенных Наций по лесам, касающийся всех типов лесов, Конвенцию о биологическом разнообразии и Протокол по биобезопасности к Конвенции, Конвенцию Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения.

Успешное начало процесса рассмотрения, разработки и формулирования политики зависит от способности проponentов выбрать правильный момент для запуска инициативы и создания достаточной поддержки со стороны правительства и заинтересованных участников. Опыт показывает, что это предприятие требует руководства – компетентности, полномочий и авторитета, потенциала и настойчивости. Это также показывает, что политическая воля часто усиливается в том случае, если требование предпринять действия четко выражено, а приоритетные вопросы являются значимыми и представляют высокий интерес. Одним из подходов к разъяснению относительно задействованных средств и полезности проведения реформ является применение понятия «пределы реформ» (Andrews, 2008), позволяющее протестировать степень приемлемости, полномочия и способность к проведению реформ (Диаграмма 3).



ВСТАВКА 6

Готовность уделить значительное время для понимания политического контекста

В случае провала процессов разработки политики, зачастую это происходит вследствие сложности понимания социально-политического характера сохранения и использования лесов или вследствие нереалистичности ожиданий. Важно понять, кто хочет или не хочет изменения политики и почему. Некоторые лица, принимающие решения, могут желать проведения подлинных реформ, в то время как другие могут желать проведения только косметических изменений, например реорганизацию департамента без пересмотра его обоснования или структуры.

Хорошее понимание общих интересов и различных мнений заинтересованных участников и степень приемлемости преобразований являются существенными для оценки возможностей, границ и рисков при начале осуществления разработки политики. Аспекты, требующие рассмотрения, включают расчет времени с учетом политических избирательных циклов, охвата проблем, рассматриваемых вопросов, задач, вид желаемого процесса, осуществимого или необходимого, тип ожидаемой политики (новая, обновленная, частично исправленная) и способы ее принятия. Такая реалистичная оценка также сделает необходимым привлечение министра с тем, чтобы возглавить усилия и взять на себя политические риски (Вставка 6).

Процессы разработки официальной лесной политики, если они правильно рассчитаны, предоставляют возможность примирить конфликтующие интересы. Желание групп вести конструктивные переговоры зависит от того, как каждая из них рассматривает риски и издержки неучастия в противовес выгодам от совместного поиска решений. Таким образом, на ранней стадии процесса важно понять проблемы и интересы ключевых заинтересованных участников, их издержки и выгоды, их правомочие и способность и потенциал для ведения переговоров. Иногда разумно переосмыслить или отложить разработку политики в том случае, если настрой, политическая воля или потенциал являются сомнительными. В том случае, если основным вопросом является потенциал, страны могут пожелать добиваться помощи ФАО или иных органов.

4. Начало: первые шаги в разработке политики

ПЛАНИРОВАНИЕ, ПОСТРОЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА И ИНФОРМАЦИОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

После принятия решения о начале разработки политики, удачный исход зависит от надлежащей подготовки: определяя ответственность органов, принимающих решения; устанавливая правила задействования; разрабатывая план работ, расписания и бюджеты; подготавливая стратегии коммуникации и выстраивая потенциал для управления процессом и целенаправленного привлечения групп заинтересованных участников. Основные справочные данные и информация должны также быть собраны и подвергнуты соответствующему анализу.

Неизбежен тот факт, что процессы совместного участия являются более длительными и более затратными, чем традиционная внутренняя разработка политики, проводимая в одиночку правительственными агентствами. Однако выгоды в длительной перспективе являются значительными. Должен

Процесс совместной разработки политики является дорогостоящим, однако отсутствие единой воли будет стоить еще дороже.

быть подготовлен подробный рабочий план, и выделены время, персонал и бюджетные средства для совместных усилий, таких как создание целевых рабочих групп, проведение брифингов

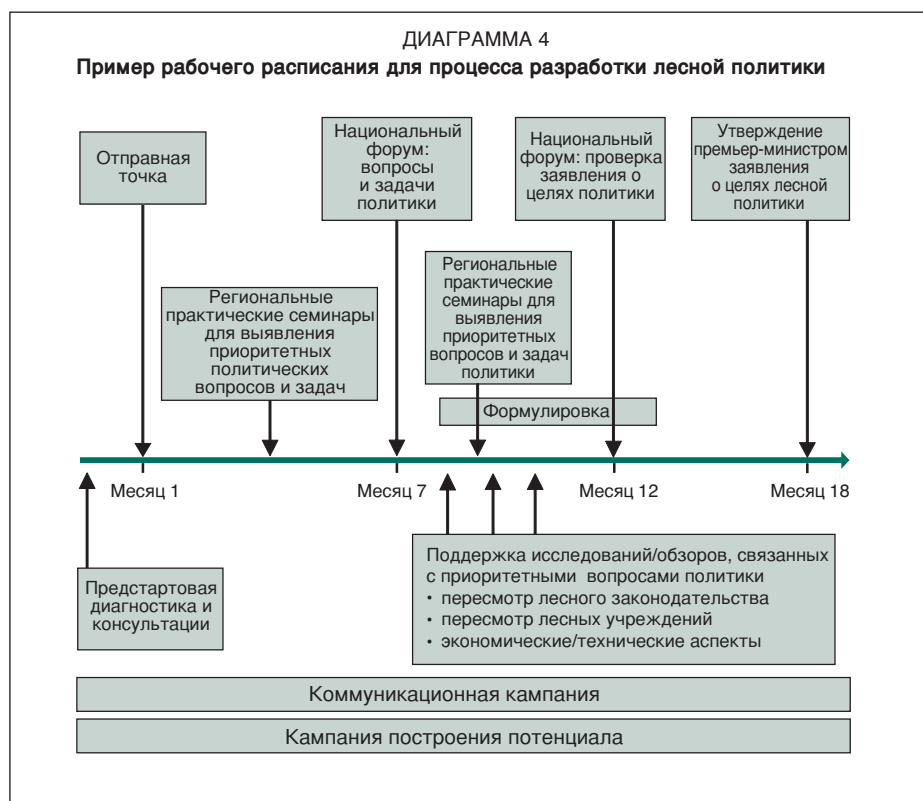
и практических семинаров. Этими требованиями часто пренебрегали в прошлом: зачастую консультации были поверхностными с привлечением только тех участников, которые располагали временем и средствами. Как и можно было ожидать при подобном сценарии, появилось немного новых идей, а общественность проявила слабый энтузиазм или приверженность к изменениям. Если лица, определяющие политику, хотят ее реализовать, они должны вовлекать народ в ее разработку.

Три фактора оказывают наибольшее влияние на рабочие планы и временную шкалу: количество заинтересованных участников; важность и разнообразие типов ведения лесного хозяйства и административной структуры; доступная информация о региональной и местной политике, а также о юридических, экономических, экологических и социальных вопросах и тенденциях. Этот последний аспект в основном связан с ресурсами и временем, необходимым для проведения обзоров и анализа в начале и в ходе разработки политики.

Некоторые процессы разработки или переформулирования политики заняли чуть больше года (например, Ангола, Сальвадор, Латвия, Либерия, бывшая югославская Республика Македония, Тимор-Лешти), но иногда процесс выполнения

исследований и завершения переговоров занимает от двух до трех лет (например, Австралия, Австрия, Финляндия, Иордания, Турция, Узбекистан, Вьетнам). В то время как краткосрочные процессы могут не охватить заинтересованных участников в достаточной степени с тем, чтобы политика была широко понята и принята, процессы, длящиеся от 12 до 18 месяцев, рискуют потерять темп.

Вне зависимости от того, какой процесс избран, обычно формулирование политики состоит из определенных действий, которые необходимо учитывать при планировании работы, времени и бюджета. Диаграмма 4 намечает в общих чертах рабочий план предположительного 18-месячного процесса разработки лесной политики, похожего на использованный в Сирии. После начала процесса проводятся региональные практические семинары для привлечения заинтересованных участников к диагностике препятствий и возможностей, а также для ознакомления с местными вопросами и мнениями. Результаты обсуждений выносятся затем на национальный форум. Параллельно с проведением ряда экспертных исследований, проводится второй раунд региональных практических семинаров для разработки возможных стратегий и действий. Пишутся и обсуждаются проекты заявлений о целях политики, вновь на национальном форуме, для достижения соглашения и поиска поддержки главы государства. На протяжении всего этого времени предпринимаются усилия для информирования о процессе всех вовлеченных участников, повышения их осведомленности и построения потенциала.



Важность четкой и прозрачной информации в ходе процесса разработки политики не может быть преувеличена. Это важный компонент любого диалога со множеством заинтересованных участников, поскольку эффективная коммуникация:

- создает открытый и содержательный национальный диалог о вариантах политических решений;
- управляет ожиданиями;
- содействует прозрачности и подотчетности;
- задает и поддерживает темп;
- содействует культуре общественного диалога, не только между гражданами и правительством, но также между гражданами, между деловыми кругами, и между гражданами и деловыми кругами.

Имеется много способов поддержания связи с заинтересованными участниками и более широкими кругами общественности и их вовлечения, включая интернет (специализированные веб-сайты), мобильную телефонную связь, радио, коммерческое или государственное телевидение, сельские сходы, городские собрания и театр. Опыт показывает, что системы передачи информации на уровне сообщества являются наиболее эффективным средством охвата местного населения.

Построение потенциала для фасилитации и усиления привлечения различных заинтересованных участников является составной частью многих процессов разработки лесной политики, например, в Латвии, Сербии, Турции и Узбекистане все члены рабочих групп были обучены использованию подхода совместного участия при разработке политики с самого начала. Темы могут включать концепцию и правила совместного участия в

Построение потенциала не только улучшает понимание концепции, но также вносит вклад в построение команды и укрепляет личное участие в процессе – важные условия для достижения успеха.

процессах разработки политики, обмена опытом с участием в подобных процессах повсюду, роль данных и информации о положении дел и тенденциях, выявление общих интересов, разработку стратегий, создание механизмов для конструктивного обмена информацией и

обратной связи, выявление и построение коалиций по защите общественных интересов, лоббирующих достижение приемлемых решений и совершенствующим искусство ведения переговоров. Планирование построения потенциала требует оценки участников обучения на предмет их способности активно участвовать, а также лучших способов обеспечения участия, например посредством практических семинаров в начале процесса или посредством целевого инструктирования.

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ: ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КЛЮЧЕВОЙ СПРАВОЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Надежная и заслуживающая доверия информация и данные по ряду тем необходимы для осмысленного вовлечения заинтересованных участников в обсуждения на практических семинарах или в ходе двусторонних консультаций. Вначале полезно собрать и рассмотреть

Восприятие двигает политику. Обсуждение политики должно основываться на наилучших доступных данных по ключевым аспектам.

имеющуюся информацию, провести исследования и собрать данные о лесах, управлении ими и их использовании, а также о контексте, в котором ими управляют. Глубина анализа зависит от обстоятельств, наличия ресурсов и времени для

обзора. Важно подготовить релевантную, статистически надежную и непредвзятую информацию, которую можно представить для обсуждения, по таким темам как:

- лесные ресурсы, их использование и управление ими (например, из национальных лесных таксаций или оценок);
- положение дел и тенденции в лесном секторе, политические, общественные и демографические тенденции, а также экономические и технологические достижения (например, из отраслевых и перспективных исследований и опросов общественного мнения);
- прошлая и текущая политика, законодательство и стратегии, относящиеся к лесам, в том числе относящиеся к национальному развитию, экономическому и устойчивому развитию, сельскому хозяйству и энергетике;
- землепользование, планирование землепользования, землеустройство и связанные с ними политика и законодательство;
- институциональные механизмы и потенциал;
- ключевые вопросы национальной лесной политики, такие как обезлесивание, лесопользование и доступ к нему, незаконные лесозаготовки, связывание углерода и пожары;
- международные обязательства, связанные с лесами.

Часто необходимая информация и исследования уже доступны. Во многих случаях необходимо произвести пересмотр в ключевых областях, таких как политика или правовая и институциональная структуры, как это было сделано, например, в Алжире, Бенине, на Коморских Островах и в Иордании. В качестве альтернативы технические эксперты могут быть приглашены либо для участия в процессе либо для подготовки презентаций на практических семинарах или на других форумах.

Особенно важно признать значимость более широких политических, социально-демографических, экономических, технологических и экологических тенденций и предсказуемых будущих сценариев, поскольку они определяют и воздействуют на использование лесов и контекст ведения лесного хозяйства в будущем. Многие страны провели исследования или консультации о перспективах для лесного сектора (Вставка 7), некоторые при поддержке ФАО.

Национальные эксперты, знакомые с подходами, основанными на прогнозировании и предвидении, или хорошо осведомленные о тенденциях в более широком социально-экономическом контексте, могут внести полезный вклад в процесс разработки политики.

Поскольку надлежащее финансирование является решающим для реализации политики, вовлеченные в процесс должны осознавать возможности, ограничения, возможные варианты выбора и процедуры для получения доступа к новым источникам финансирования. Правительственные учреждения, руководящие процессом разработки политики, должны осознавать, что от них потребуются ведение переговоров и обеспечение дополнительных ресурсов на всем протяжении. Эта задача может быть облегчена посредством анализа вопросов, которые, вероятно, могут возникнуть, ожидаемых изменений потребностей в финансировании и исследовании наиболее реалистичных возможных вариантов выбора.

Новой политике необходимо руководство по ожидаемым, а не прошлым, обстоятельствам.

Будущие обстоятельства должны быть в фокусе в момент разработки новой политики.

Будьте готовы обсуждать денежные вопросы. Финансирование будет неизбежной темой в процессе разработки политики.

ВСТАВКА 7

Будущий форум по лесам в Финляндии

Финляндия создала многосекторальный форум для рассмотрения вопросов и изменений, могущих оказать воздействие на доходы, получаемые за счет использования лесов, и окружающую среду сектора в последующие 10-20 лет. Этот подход явился основополагающим для нахождения инновационных идей, а Финляндия использовала результаты для того, чтобы сделать национальную лесную политику более проактивной и ориентированной на будущее.

Многие процессы разработки лесной политики включают обзор политики, законодательства и учреждений в качестве предварительного анализа. В других случаях такие обзоры являются частью реализации политики и, временами, ведут к пересмотру. Их также можно предпринять параллельно или в качестве деятельности, следующей за стадией диагностики и выявления проблем. Часто внешние консультанты готовят дополнительные исследования, которые затем обсуждают задействованные заинтересованные участники.

Обзор политики обычно охватывает текущую лесную политику, стратегии, программы, рабочие планы и планы действий, а также их реализацию. Он выявляет достижения и слабые места: были ли надлежащим образом поставлены цели; были

Многие процессы разработки лесной политики включают обзор политики, законодательства и учреждений для усвоения достижений и промахов.

ли стимулы и ограничения контрпродуктивными или конфликтующими с другими инструментами или целями; и были ли в достаточной степени приняты во внимание обстоятельства, в которых должна быть реализована политика. Обзор

помогает извлечь уроки для усовершенствования лесной политики и механизмов для ее реализации в будущем.

Однако многие обзоры не сумели принять во внимание надлежащим образом связи с другими направлениями правительственной политики, затрагивающей леса. Включение наиболее значимых связей в обзоры помогает обнаружить, где согласование политики и включение лесных аспектов в политику оказались эффективными, где – нет, и почему. Это также помогает уделять внимание приоритетным областям, нуждающимся в усовершенствовании в этом плане, в соответствии с новыми политическими целями.

Юридический обзор может выявить вопросы, к которым следует обратиться в процессе разработки политики, и может впоследствии направлять законодательную реформу. В конечном счете, последствия любых изменений в политике для существующего законодательства должны быть оценены для приведения законодательства в соответствие с политическими целями и внести вклад в их достижение. Юридический обзор обычно рассматривает прямую или косвенную связь законов с лесами и выявляет препятствия и возможности для любой новой лесной политики. Он также должен помочь выявить области, в которых существующие законодательные положения являются конфликтующими, противоречивыми и недостаточными, и привести их в соответствие.

Опыт ФАО подчеркивает важность широкого юридического обзора. Обзор должен охватывать не только конкретные лесные законы и постановления, но также связанные с ними правовые инструменты, в том числе относящиеся к землепользованию, планированию землепользования, землеустройству, охране окружающей среды, особо охраняемым природным территориям и регулированию ресурсов диких животных, а также более широкие институциональные механизмы, предписывающие передачу полномочий и способы реализации децентрализации.

Институциональный обзор может включать как институциональные механизмы, так и мнения о них заинтересованных участников. Он используется для выявления факторов, могущих содействовать успеху или неудаче таких механизмов или будущих альтернатив для того, чтобы оценить устойчивость результатов и воздействий и сделать выводы, могущие оказать влияние на процесс разработки политики. Такой обзор помогает разяснить степень привязки институциональных механизмов и организаций к задачам политики и способность выполнять свои роли. Он также может выявлять препятствия, в том числе ограниченную способность адаптироваться к изменяющимся контекстам. Обзор может иметь связанные с политикой последствия на различных уровнях, воздействующие на процессы, взаимоотношения (например, между министерствами) или операции (например, механизмы представления отчетности). Это может привести к более соответствующему институциональному механизму, лучшему сочетанию задач организации с лесной политикой и улучшению потенциала организации в выполнении мандата. Сегодня появляется много новых институциональных механизмов для совместной реализации политики; иерархические взаимоотношения заменяются сетью парагосударственных или государственно-частных партнерств.

ПОДДЕРЖКА ПОЛИТИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА И АДМИНИСТРАЦИИ НА ВЫСОКОМ УРОВНЕ

Руководство и поддержка на высших правительственных уровнях являются существенными с самого начала процесса для оповещения о его важности и об ожидаемых результатах. Это обязательство также заверяет заинтересованных участников в необходимости их вовлечения и избегает риска считать его чисто символическим или административным упражнением, особенно если министр, ответственный за леса, руководит процессом и обещает использовать результаты для руководства принятием решений в будущем. Аналогичным образом, обеспечение явной поддержки со стороны главы государства, совета министров, парламента или подобного высокого правительственного уровня с самого начала поможет стимулировать другие сектора, вовлечение правительственных министерств и агентств, особенно если может обнаружиться значение процесса для их сфер ответственности или риск неучастия. В том случае, если процесс является исключительной инициативой лесохозяйственной администрации или министерства, ответственного за леса, это может оказаться неубедительным доводом для других департаментов, министерств и агентств в пользу необходимости участия.

Существенно важно получить с самого начала поддержку высшего политического руководства процессу и заверение в реализации лесной политики.

До начала процесса формулирования или пересмотра лесной политики, важно привлечь правительственные агентства на национальном и региональном уровнях посредством информирования ключевых сотрудников о необходимости инициативы, способах ее реализации и необходимости и желательности активного вовлечения.

Необходимо привлечь на ранней стадии управленческий персонал среднего звена, убедив его в выгодах от запуска процесса.

Во многих случаях специальные заседания или практические семинары предоставляют возможность для обсуждения истории вопроса, задач, процедур и ожидаемых результатов с тем, чтобы персонал смог сформировать реалистичные ожидания. Такие места проведения также могут разъяснить вопросы, проблемы и последствия, касающиеся их потенциального вовлечения; обратиться к проблемам, требующим решения, касающимся важности процесса и подхода для включения участников, не связанных с ведением лесного хозяйства; рассеять опасения, связанные с осознанием того, что более широкое вовлечение приводит к утрате контроля; и оценить возможные негативные последствия для учреждения, в котором они работают, или для их работы. Когда это вовлечение успешно организовано, персонал окажется способен считать себя частью процесса. Это важное требование для плавного перехода от политики на бумаге к политике на месте.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТОГО, КТО И В КАКОМ КАЧЕСТВЕ ДОЛЖЕН БЫТЬ ВОВЛЕЧЕН, А ТАКЖЕ ВИДА НЕОБХОДИМОЙ ПОДДЕРЖКИ

Заинтересованные участники – это отдельные физические лица, сообщества, группы, правительственные органы, НПО и прочие, испытывающие воздействие разработанной политики или влияющие (фасилитируют или препятствуют) на ее разработку и реализацию. Их отбор и определение их роли являются критическими для качества, приемлемости и полезности политики и требуют особого внимания. Три вопроса руководят участием: кто должен быть вовлечен, как следует вовлекать и что необходимо для их вовлечения? На практике неосуществимо и нежелательно вовлечение всех возможных заинтересованных участников. Многие даже не будут заинтересованы.

Успех совместного участия в разработке политики зависит от того, насколько хорошо выявлены и вовлечены заинтересованные участники.

Хорошей отправной точкой для принятия решений об участии является выявление потенциальных партнеров и их ролей посредством анализа, который может варьироваться от быстрого и поверхностного до глубинного обзора ценностей, прав, ответственности, внутренних и внешних связей, потенциальной отдачи, представления, властных отношений, потенциала и потребностей.

Многие простые инструменты доступны для этой цели (FAO, 2009; Vermeulen, 2005; DFID and World Bank, 2005).

На многих людей или группы, такие как землевладельцы или лица, обладающие юридическим правом, или правом, основанном на обычае, землепользования, лесная политика оказывает непосредственное воздействие. Многие другие также испытывают на себе изменение политики, в том числе лица, осуществляющие заготовку и сбор лесной продукции или извлекающие блага из менее ощутимых услуг, например восстановительного отдыха, защиты от эрозии почв или смягчения последствий

изменения климата. Помимо этого другие лица заинтересованы в использовании земли для ведения сельского хозяйства, производства энергии, туризма или развития производства в коммерческих целях.

Заинтересованные участники, оказывающие воздействие на политику, это те, кто принимает решение, контролирует или регулирует лесные отношения и доступ к лесным благам, или обладает полномочиями для изменения землепользования: лесная администрация и агентства, работающие на различных уровнях, но также и правительственные органы, в ведении которых находятся биоразнообразие, охрана окружающей среды, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, развитие инфраструктуры, общее планирование и распределение бюджетных средств. Уровень, на котором политика будет одобрена или принята, также влияет на выбор участников. Например, если требуется разрешение парламента или кабинета министров, или если законодательство впоследствии потребует внесения изменений, целесообразно обеспечить вовлечение ключевых представителей этих органов на всем протяжении процесса. Следует также уделить внимание приглашению партнеров, включая доноров, заинтересованных в поддержке реализации новой политики.

Ключевые заинтересованные участники - это те, на кого оказывает воздействие лесная политика, или которые могут влиять на лесную политику и ее реализацию.

Юридические, административные и технические эксперты могут также помочь в информировании и руководстве процессом, например работающие над политикой или стратегией национального развития, законодательством, связанным с лесами, правилами и процедурами (включая распределение бюджетных средств), управлением полевого уровня, в области образования или научных исследований, и международных обязательств. Необходимо также привлечение дополнительных экспертов, в том числе обладающих знаниями о более широких тенденциях и событиях, воздействующих на контекст, в котором должна быть реализована лесная политика.

Одним из способов выявления ключевых заинтересованных участников является классификация различных групп в соответствии с двухмерной матрицей (Диаграмма 5). Например, бедное население в сельской местности, зависящее от лесов, является важным заинтересованным участником, поскольку оно испытывает на себе сильное воздействие от того, что происходит с лесами, однако часто оно имеет слабое влияние. Министр сельского хозяйства также является крупным игроком вследствие влияния, которым он или она обладает. Подобным образом, агропредприятия, расширяющие свою деятельность за счет вырубki леса, не могут не учитываться.

Результаты картографических упражнений должны предоставить достаточное руководство для выявления ключевых заинтересованных участников, исходя из практических и бюджетных ограничений. Несмотря на различные мнения относительно того, кто должен участвовать, должны быть предприняты серьезные усилия для вовлечения подверженных наибольшему воздействию, особенно бедных групп населения, живущих в отдаленных районах страны, которые часто недостаточно организованы и у которых отсутствует потенциал. Подобным образом, особые усилия часто необходимы для



вовлечения групп, не считающих себя подверженными значительному воздействию, в том числе ключевых органов из других секторов, с тем, чтобы они впоследствии помогли реализовать новую политику вместо игнорирования ее или препятствования ей.

Ряд заинтересованных участников должны быть вовлечены в процесс по ряду причин в различное время и на различных уровнях (национальном, региональном и местном). Глубина их вовлечения может варьироваться от простого получения информации до полного участия в процессе принятия решений и реализации (Таблица 2). Создается впечатление, что многие правительства неохотно выходят за рамки предоставления информации. Однако содержательная консультация является существенной в том случае, если политика должна получить необходимую поддержку для ее реализации, даже если вначале процесс кажется затянувшимся, дорогостоящим и неясным. Консультация часто работает, когда власти предлагают возможные варианты выбора для обсуждения и выслушивают ответную реакцию от других заинтересованных участников, включая рекомендации. Это является надлежащим подходом, если могут быть предложены варианты выбора

ТАБЛИЦА 2

Уровни участия заинтересованных участников

Уровень участия	Примеры	Типы заинтересованного участника
Информация	Информация для общественности, слушания, брифинги	Считающие политику маловажным процессом и/или обладающие низким влиянием
Консультация	Встречи, целевые группы, собеседования	Считающие политику маловажным процессом, но обладающие высоким влиянием
Обсуждение	Практические семинары, целевые рабочие группы, переговоры	Считающие политику процессом высокой важности и/или обладающие высоким влиянием
Принятие решений	Совместное принятие решений	Считающие политику процессом высокой важности и/или обладающие высоким влиянием
Реализация	Ответственность в рабочих планах	Имеющие интерес и потенциал

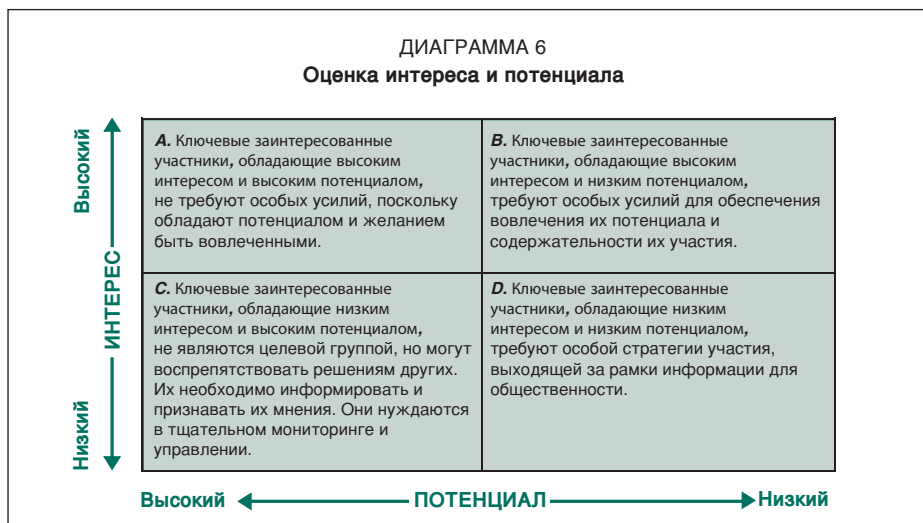
и возможности для разработки собственных идей заинтересованных участников или претворение планов в действие (например, улучшение имеющихся в наличии услуг) ограничены. Обсуждение является формой участия, генерирующей возможные варианты выбора, альтернативы и соглашения о путях движения вперед, даже если ответственность за реализацию лежит на других. Совместные решения и рекомендации часто принимаются по более общим аспектам; не каждый может быть вовлечен в решения оперативного характера, такие как связанные с собственностью, инвестициями, конкретикой политических или институциональных изменений.

Надлежащий уровень участия частично зависит от той степени, в которой заинтересованные участники подвержены воздействию политики или могут влиять на ее разработку и реализацию. Таблица 2 предлагает рекомендации в этом плане, но, в конечном счете, заинтересованные участники сами будут принимать решения о характере и форме их участия. Вероятно, многие выскажут скептическое отношение к выгодам (в противовес издержкам), а многие, возможно, неохотно примут участие.

Выявление легитимных заинтересованных участников для включения в процесс часто является спорным, особенно вследствие значения сбалансированности представительства групп заинтересованных участников в соответствии с относительной важностью соответствующих потребностей и интересов. Учитывая политическую чувствительность, связанную со сбором участников, опыт показывает, что целесообразно проконсультироваться с различными заинтересованными участниками о том, какие группы вовлекать. Такое действие не только обеспечивает им возможность высказаться с самого начала в ходе процесса, но также расширяет понимание заинтересованных участников, их мнений и связей между ними. На практике различные органы могут решать, кого привлекать. Например, инициаторы процесса могут провести предварительный анализ и внести предложения в руководящий орган, который рассматривает их совместно с участниками, возможно, в ходе стартового мероприятия.

Решения о вовлечении заинтересованных участников и характере их участия также должны учитывать их интерес в изменении политики, в том числе важность, придаваемую ими процессу, а также их потенциал и влияние для воздействия на разработку и реализацию политики. Часто у групп, заинтересованных и желающих принять участие, отсутствуют потенциал и влияние, хотя они могут быть наиболее подверженными воздействию политики. В дополнение к этим влиятельным группам, полагающим, что у них нет релевантного интереса в этом процессе и предпочитающим неучастие, другие, в том числе влиятельные инсайдеры, могут испугаться того, что изменение политики приведет к ухудшению их положения. Для того чтобы преодолеть их нежелание смело встречать изменения, потребуется найти веские аргументы, продемонстрировав этим группам, что они выиграют (а не потеряют) в результате участия. Матрица в Диаграмме 6 может быть использована для оценки и составления схемы желаний и способности заинтересованных участников принять участие в процессе разработки политики.

Заинтересованные участники должны обеспечить принятие подлинных и надлежащих усилий для их серьезного вовлечения; это может быть сделано различными способами.



Обеспечение надлежащего участия включает:

- отбор подходящих участников из каждой группы заинтересованных участников, рассматривая ряд организаций и отдельных физических лиц в плане их желания и способности (легитимной или кажущейся) высказываться от имени конкретных групп;
- убеждение сопротивляющихся или колеблющихся заинтересованных участников присоединиться к процессу (если другие заинтересованные участники считают их важными игроками);
- построение потенциала групп, чрезмерно рассредоточенных или чрезмерно удаленных от политических процессов с целью их эффективного участия.

В отношении первого пункта многое зависит от степени координации и желания быть вовлеченными групп со схожими интересами. Там, где это осуществимо, организации часто

Многие заинтересованные участники выскажут скептическое отношение и незаинтересованность в вовлечении. Другие потребуют построения потенциала для содержательного участия.

консультируются между собой для назначения представителя и решения о том, как организовать обсуждения в ходе процесса формулирования политики. Однако во многих случаях организации являются слишком различными, независимыми или имеют расхождения по ряду вопросов с тем, чтобы они смогли принять такой подход. Mayers and Bass (1999) предлагают два критерия оценки того, могут ли участники надлежащим образом представлять группу:

- разделяет ли, и до какой степени, отдельное физическое лицо мнения группы или электората по рассматриваемым вопросам и может ли воздержаться от выдвижения других интересов или представления других формаций (например, племя, класс или политическая партия) в ходе процесса;
- степень подотчетности группе, от имени которой высказывается отдельное физическое лицо.

Если отдельные члены группы правильно выбраны, а их потенциал обмениваться информацией и консультироваться между собой развит, то представители могут

искренне говорить от имени группы. Если представители удовлетворены процессом и результатами, есть хорошие шансы, что они будут отстаивать политику.

Разработка заслуживающей доверия и легитимной политики зависит от поиска путей вовлечения заинтересованных участников, которые могут быть наиболее подвержены воздействию реформы политики, но которые плохо организованы или не обладают потенциалом для содержательного участия. Две группы являются особенно уязвимыми: люди, источники существования которых зависят от лесов, но которые плохо связаны с процессом выработки политики или с рынками; и значительные слои общества, извлекающие выгоды из экологических и рекреационных услуг лесов, но имеющие интересы, не отстаиваемые конкретными группами лоббирования.

Информацию о мнениях различных сегментов общества часто можно получить посредством анкетирования, опросов общественного мнения и обсуждений в целевых группах. Даже если она не является полностью репрезентативной, несколько характерных «голосов с улицы», например мнения отдельных физических лиц из групп с различными интересами, таких как женщины, молодежь, городское население или фермеры, могут предоставить ценную и уникальную информацию, которая может быть получена при ограниченном бюджете. Общественное мнение особенно полезно для приведения в соответствие интересов граждан с приоритетами ведения лесного хозяйства для того, чтобы сделать леса более релевантными для общества. Латвия является одной из стран, использовавших этот подход, и результаты пролили значительный свет на процесс разработки политики. В Гренаде собрания сообщества и анкетирование продемонстрировали, что общественность и сотрудники лесного хозяйства разделяли подобные идеи о ценностях лесов (Вставка 8).

Часто сложно обеспечить поддержку и активное участие заинтересованных участников, неспособных посвятить время и ресурсы, потратить дни, недели или месяцы на обсуждения и переговоры. В большинстве успешных процессов НЛП содействие в покрытии проездных расходов позволяет местным представителям или бедному населению принять участие в процессе. Другим барьером для участия групп меньшинств, коренного населения, бедных слоев населения, женщин и престарелых является реальная или кажущаяся формальность процесса. Эти группы могут многое предложить, включая местную мудрость и традиционные знания местного населения, но даже их наиболее опытные представители могут счесть политическое окружение пугающим. Успешные процессы имеют тенденцию к принятию особых мер для поощрения и фасилитации участия таких заинтересованных участников, например, отделяя собрания для этнических меньшинств, женщин, безземельного населения и других маргинализированных групп для того, чтобы облегчить им возможность высказаться, что было бы невозможным на большом собрании, где обычно преобладают влиятельные группы или более красноречивые ораторы. Например, в Турции особое внимание было уделено вовлечению женщин в местные оценки, и для них проводились отдельные собрания. Усилия, прилагаемые в других сферах для информирования

В большинстве процессов необходимо предпринять особые усилия для того, чтобы был услышан голос некоторых заинтересованных участников, в том числе групп меньшинств, бедных слоев населения, женщин, молодежи и общественности.

ВСТАВКА 8

Совместная разработка лесной политики в Гренаде

С исторической точки зрения лесная политика в Гренаде сосредоточивалась на производстве и лесопереработке и относилась к компетенции правительства, профессиональных лесничих и иностранных специалистов. При разработке новой политики Лесной департамент признал необходимость учесть мнения заинтересованных участников, чтобы сделать ее эффективной. Они были получены посредством ряда форумов (включая собрания сообщества), межсекторальных комитетов, исследовательских групп, а также анкетирования и общественных слушаний. Была разработана общая мировоззренческая концепция, был проведен анализ заинтересованных участников, а также регулярно проводились собрания со множеством заинтересованных участников. Лесной департамент сформировал новое стратегическое руководство, а национальный практический семинар помог создать консенсус. Под руководством комитета со множеством заинтересованных участников процесс привел к созданию в 1999 году Лесной политики, которая в значительной степени обязана своим появлением народу Гренады, решившему какой ей быть. Лесной департамент был преобразован из организации, имевшей мандат на прямое управление лесами, в орган, фасилитирующий реализацию мировоззренческой концепции народа Гренады.

Источник: Bass, 2000.

и установления контактов с заинтересованными сторонами, включают радиопрограммы с прямым включением и прямые телевизионные линии, а также общественные обсуждения в интернете. Многие подходы и инструменты, разработанные для разнообразных ситуаций, доступны для эффективного вовлечения заинтересованных участников на всем протяжении различных фаз процесса (например, FAO, 2009).

Инвестирование времени и ресурсов в процессы совместной разработки политики оказывают более сильную поддержку и улучшают обзор лесного сектора. Процессы совместного участия иногда также достигают наибольших успехов, особенно когда лесные администрации традиционно выполняют полицейские функции и имеют длительную историю плохих отношений с заинтересованными участниками. Такие процессы выстраивают доверие и улучшают понимание потребностей участников, включая правительственные организации. При отборе заинтересованных участников важно уделить время пониманию потребностей, интересов и потенциала различных групп и найти подходящих представителей, избегая соблазна выбирать ради удобства хорошо известных людей, выскочек или наиболее легко мобилизуемых.

Может оказаться трудным вовлечь другие правительственные органы и агентства, такие как отвечающие за национальное развитие, энергетику, сельское хозяйство, инфраструктуру и финансы, поскольку они могут посчитать менее значимыми лесные вопросы и потому что другие положения политики и законодательства формируют их текущую деятельность. Для вовлечения других сегментов правительства

является ключевой поддержкой на высоком политическом уровне в соответствующих министерствах. Например, страны, включившие ключевые министерства в руководящие комитеты, добились некоторого успеха в этом отношении. Там, где невозможно активное участие, следует информировать заинтересованных участников об успехах на ключевых стадиях процесса.

РУКОВОДСТВО И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ: РУКОВОДЯЩИЙ ОРГАН И ГРУППА УПРАВЛЕНИЯ

Руководящий комитет часто используется для руководства процессом разработки лесной политики и обеспечения необходимой политической поддержки. Как отмечалось ранее, для других правительственных организаций проще признать важность лесной политики, если они присоединяются к процессу с самого начала. Если их участие происходит на высоком уровне, а их представители уполномочены оказать влияние на разработку и процесс, преимущества создания таких комитетов могут быть значительными, включая:

- упрощенный доступ к информации и лучшее понимание практики реализации предыдущей лесной политики;
- рекомендации, учитывающие все важные точки зрения;
- лучшее и более быстрое распространение выводов и рекомендаций;
- бóльшая приемлемость пересмотренной лесной политики и механизмов ее реализации.

Руководящий комитет является сильным и, таким образом, полезным, если большинство заинтересованных участников находятся за столом с представительством от достаточно высоких уровней, если члены поддержаны органами, которые они представляют, и если их участие не является чисто символическим. Должны быть привлечены представители министерств и частных юридических лиц, занимающихся вопросами, относящимися к лесам, включая, например, сельское хозяйство, окружающую среду, экономическое развитие, промышленность или разработку полезных ископаемых, планирование, развитие инфраструктуры, финансы, образование и научно-исследовательскую деятельность. Там, где имеется созданный национальный руководящий комитет со множеством участников в контексте процесса НЛП (например, Камбоджа, Либерия, Парагвай, Уганда, Объединенная Республика Танзания), он часто хорошо подходит для принятия ведущей роли в разработке политики, потому что имеет хорошую институциональную основу (Вставка 9). В некоторых странах (например, Сальвадор и Иордания), такие комитеты были созданы конкретно для процесса разработки лесной политики.

Руководящий комитет должен вести процесс и руководить командой, управляющей выполнением задачи, обеспечивая плавное выполнение операций и принятие важных решений. Обычно он также вовлекается в представление проекта политики

Руководящий комитет, возглавляющий процесс разработки лесной политики, является сильным и полезным, если состоит из ключевых заинтересованных участников, желающих предоставить политическую поддержку и занимающих соответствующее положение.

ВСТАВКА 9

Руководящий комитет НЛП Уганды

Процессом реформы лесного сектора, приведшим к разработке пересмотренной Лесохозяйственной политики Уганды (2001) руководил Координационный комитет лесного сектора, состоявший из 12 членов, включая членов центрального и местного правительства, представителей частного сектора и гражданского общества. Координационный секретариат лесного сектора при Министерстве водных ресурсов, земельных ресурсов и окружающей среды Уганды поддержал процесс, вовлекший семь рабочих групп, состоявших из 73 членов, представлявших различные интересы и окружение.

Источник: Bass, 2000.

на одобрение, возможных связанных последующих поправок, подготовку для реализации и информационные аспекты на протяжении всех стадий.

Повседневное управление процессом разработки лесной политики часто предпринимает команда или отдельное физическое лицо, назначенное для этой цели ответственным органом. Координатором может также быть независимый орган или лицо, которые в идеальном варианте:

- обладают необходимой компетенцией в модерировании и фасилитации обсуждений или процессов ведения переговоров;
- получили признание, пользуются доверием и могут взаимодействовать с заинтересованными участниками;
- пользуются хорошей репутацией у правительства;
- уважительно выслушивают все точки зрения и поощряют участников к этому;
- непредубеждены в отношении вопросов и могут вывести взвешенную картину из различных типов заинтересованных участников;
- способны противостоять давлению со стороны влиятельных административных и политических органов в том случае, если такое давление оказывается.

Профессиональная фасилитация и коммуникативные способности являются существенными для достижения содержательного участия, являющегося, в свою очередь, предварительным условием для формулирования эффективной и долговременной лесной политики. Одним из наиболее частых наблюдений во многих процессах с участием ФАО является важность выбора руководителя, который должен обладать надлежащими навыками, личными качествами и организационной принадлежностью.

Руководящий комитет и/или координатор обычно приглашают от трех до восьми национальных экспертов для наблюдения за операционными аспектами процесса разработки политики – физических лиц, обладающих профессиональными знаниями в релевантных технических областях, таких как сельское

Многодисциплинарная команда, руководимая многоуважаемым независимым человеком или органом, часто управляет процессом.

хозяйство, охрана окружающей среды, лесная промышленность, лесоводственные исследования, ведение лесного хозяйства и управление лесами. Опыт показывает, что команда, набранная только из представителей лесной администрации, сталкивается с трудностями в создании атмосферы благожелательного расположения и доверия, необходимых для эффективной работы, поскольку ей не удастся эффективно представлять различные интересы всех заинтересованных участников. По той же причине внешние советники могут предоставить техническую консультацию и поддержку, но если они являются основными разработчиками политики, то правительство и другие заинтересованные участники почувствуют незначительную сопричастность и, следовательно, политическое обязательство по реализации будет слабым, равно как и подотчетность и ответственность за результаты.

Команда должна быть способна преодолеть два основных вызова разработки политики:

- обеспечить выслушивание всех мнений и уважительное отношение к ним, одновременно придя к содержательным выводам, приемлемым для заинтересованных участников;
- преобразовать достигнутые в ходе консультаций выводы в программный документ, являющийся беспристрастным, взвешенным и представляющим мнения заинтересованных участников, одновременно предлагающий осуществимые и общепонятные меры.

Хотя координатору полезно провести с членами команды практическое обучение на рабочем месте, также полезно провести особое собрание на начальной стадии для подробного инструктажа о процессе, обсуждения ожидаемых ролей, и подготовки их для решения предстоящих задач.

5. Выработка соглашения посредством диалога и переговоров

В начале многих процессов разработки лесной политики ведущий орган организует формальный старт для того, чтобы обозначить важность процесса и ожидаемых результатов. Событие используется для обсуждения целей процесса и его развертывания. Это также дает возможность для достижения взаимопонимания и согласия заинтересованных участников на вовлечение и выявления возможных потребностей в построении потенциала. Старт часто официально открывает информационную кампанию для поощрения вовлечения в процесс и освещения важности лесного сектора и лесов для общества. Например, в Суринаме объявления и приглашения к участию в публичных собраниях на региональном и национальном уровнях широко распространялись в общенациональных газетах и по другим каналам.

ОБСУЖДЕНИЯ И КОНСУЛЬТАЦИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ УЧАСТНИКОВ НА МЕСТНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Начало процесса разработки политики обычно влечет за собой анализ заинтересованными участниками процесса разработки политики на местном, региональном и национальном уровнях. Практические семинары особенно полезны для выявления препятствий, с которыми сталкиваются местные сообщества, и предоставления возможности заинтересованным участникам предложить пути их преодоления. Подобные восходящие процессы совместного участия часто ведут к изменению отношения, как это произошло

Восходящий процесс совместного участия с использованием практических семинаров со множеством заинтересованных участников является мощным способом разработки политики, работающим на практике.

в Анголе, где другие процессы разработки политики учитывали использование такого подхода. Во многих случаях практическим семинарам предшествует, или сопровождает их, обучение совместной разработке политики, как описано в разделе, посвященном планированию, построению потенциала и информационному взаимодействию.

Анализ вопросов может быть проведен посредством межличностных, телефонных или письменных интервью или опросов. Непосредственная коммуникация, по возможности в малых группах, позволяет проводить содержательное обсуждение и взаимодействие, делая их значительно более эффективными для выявления и определения приоритетов проблем, требующих решения. Национальные и региональные практические семинары зарекомендовали себя особенно полезными в этом отношении. Ряд стран создали тематические целевые группы или рабочие группы со множеством участников, часто с участниками из различных секторов, для обсуждения особых тем на ряде

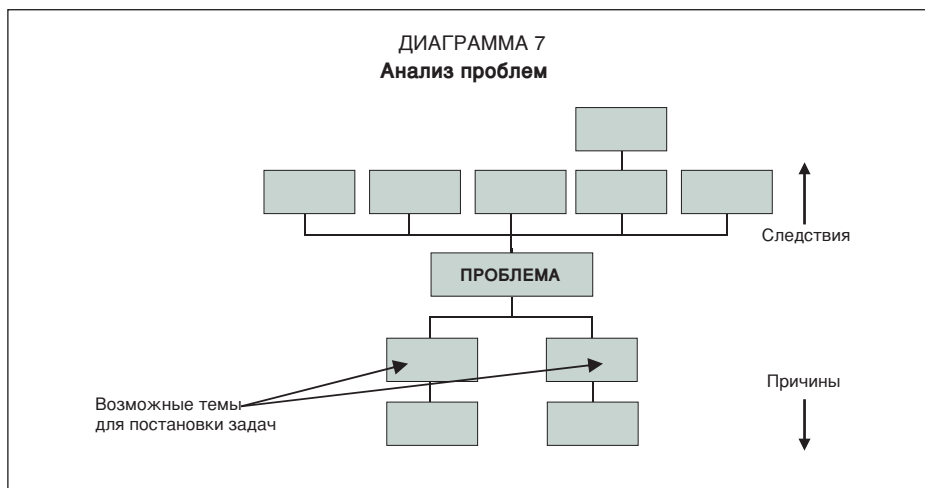
собраний. Как отмечалось выше, радиопрограммы с прямым включением и прямые телевизионные линии, а также общественные обсуждения в интернете являются другими способами охвата лиц, которые не могут лично принять участие в обсуждении. Часто совместные оценки или обсуждения в стратифицированных целевых группах организуются в деревнях, на местном языке, до проведения практических семинаров. Они также иногда проводятся по окончании практических семинаров для оповещения о результатах. Например, в Тимор-Лешти обученный полевой персонал созвал собрания с участием групп, проживающих в отдаленных районах, для сбора отзывов об упрощенном начальном проекте национальной лесной политики, который был переведен на Тетун (местный диалект).

Если эксперты просят внести вклад в политический процесс и ожидают его внесения на безвозмездной основе, то они также должны быть готовы сообщать о результатах обсуждений участникам, наряду с объяснениями в случае отказа от их предложений. Невыполнение этого условия может вызвать у заинтересованных участников чувство отчуждения и бессилия вследствие их неосведомленности относительно дальнейшей судьбы уникальных знаний и информации, которыми они охотно поделились.

Целью всех практических семинаров с привлечением заинтересованных участников, независимо от уровня их проведения, является выявление проблем, задач, препятствий и возможностей по сохранению лесов и управлению ими, а также консультирование по этим вопросам. Обсуждение вопросов в контексте текущей лесной политики может сосредоточиться на масштабе, в котором ее сфера, цель, задачи и способы реализации все еще отвечают требованиям посредством использования, например, коллективных местных оценок (как это было сделано в Турции) и SWOT-анализа (слабые и сильные стороны, возможности и угрозы) (применительно к Сальвадору и Латвии). Однако важно обсуждать не только прошлые и текущие вопросы, но также и возможные будущие сценарии. Выявление, картографирование и понимание ряда мнений заинтересованных участников о лесных вопросах, в том числе касающихся лесопользования и ведения лесного хозяйства, является ключевым для разработки политики, потому что такие обсуждения помогают сосредоточиться на важных вопросах. В ходе процесса координатору необходимо обеспечить, чтобы вопросы обсуждались с точки зрения различных заинтересованных участников. В противном случае мнения более красноречивых участников, таких как университетские преподаватели или научные работники, могут стать преобладающими по сравнению с мнениями фермеров или других участников, менее расположенных к выступлению.

Практические семинары заинтересованных участников должны не только выявлять основные проблемы, но и предлагать решения и ставить политические цели для их решения. Анализ проблем (Диаграмма 7) является инструментом для выведения политических задач из каждого из наиболее важных поднятых вопросов. Когда участники выявляют источники или причины каждой проблемы, предлагаемая ими поправка часто является соответствующей политической задачей. Многие наборы инструментов, особенно из агентств развития и для разработки проектов, ссылаются на этот подход (например, ИТТО, 2009). Когда обсуждение начинается с проблем,

Необходимы определенные усилия для введения будущих перспектив и более широких целей национального развития в обсуждение политики.



соответствующие задачи обычно являются более достижимыми, а решения более коренящимися в реальности. Другой подход, более подходящий для стран, желающих разработать долговременное видение и более амбициозные политические цели, это попросить заинтересованных участников выявить вероятные будущие возможности и найти способы «перекинуть мост в настоящее» (Вставка 10).

Отправной точкой разработки долговременной мировоззренческой концепции или цели является постановка вопросов, таких как:

- как эволюционирует общество и как оно будет выглядеть через 10 –15 лет?
- что хотят различные группы получить от лесов через 10-15 лет?
- что хочет достичь политика или стратегия национального развития в долгосрочной перспективе?

Обсуждение различных перспектив и сценариев помогает выработать общее мнение о вероятных ожиданиях и требованиях групп, предъявляемых лесам страны. Это также должно помочь увязать лесные вопросы с более широким развитием – управлением землепользованием, сохранением биоразнообразия, экологическим учетом и снижением уровня бедности – а также сосредоточиться на будущем ходе событий, где от лесной политики потребуются предоставление руководства (Вставка 11). В наличии имеются несколько инструментов для картографирования и наглядного представления последствий различных сценариев для использования в ходе практических семинаров с заинтересованными участниками, где в ходе обсуждений могут быть выработаны новые альтернативы и новаторское мышление. Другим способом установления сильных связей с целями национального развития является приглашение ответственного учреждения для обсуждения лучших способов приведения в соответствие лесной политики с политикой национального развития.

ВЫРАБОТКА СОГЛАШЕНИЯ О ЦЕЛЯХ, ЗАДАЧАХ И ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Участники, присоединившиеся к процессу разработки лесной политики, разделяют убеждение в том, что им лучше принять участие в обсуждениях и переговорах с другими группами, чем пытаться работать в одиночку. Начиная с этого общего интереса,

ВСТАВКА 10

Вопросы для выявления видений и целей лесной политики

- Кто владеет нашими лесами, управляет или пользуется ими – в настоящее время и в более долгосрочной перспективе? Обращаясь к планированию землепользования, этот вопрос охватывает такие проблемы как: Существует ли баланс прав различных лесопользователей? Обладают ли заинтересованные участники надлежащими правами для удовлетворения своих потребностей? Что представляют собой основные конфликты и где они происходят? Понятно ли, кто и где осуществляет контроль над лесами?
- Как мы должны использовать леса в настоящее время и в будущем? Обращаясь к ведению лесного хозяйства, этот вопрос может включать следующие другие: Как лесные компании используют леса и приемлемо ли это? Как местное население использует леса и приемлемо ли это? Использует ли одна группа леса в ущерб другой группе? Если так, то кто подвержен воздействию и как? Имеются ли у нас надлежащие навыки и знания для использования лесов без причинения ущерба другим интересам?
- Как можно получить больше от леса? Этот вопрос широко связан с темами политики, касающимися социальных, экологических и экономических выгод. Доходно ли лесное хозяйство, а если нет, то почему? Извлекают ли выгоду от лесов беднейшие слои общества? Осуществляется ли охрана окружающей среды надлежащим образом или необходимы дополнительные меры? Какие возможности существуют для увеличения отдачи или выгод от лесов для страны?
- Как можно совместно работать лучше? Этот аспект широко соответствует теме институциональной структуры политики и может включать следующие вопросы: Достаточно ли разговаривают друг с другом различные заинтересованные участники? Является ли надлежащим равновесие сил между различными заинтересованными участниками? Кто считает, что его мнение не услышано? Является ли надлежащим согласование между различными сегментами правительства? По каким вопросам более, и менее, вероятно достижение соглашения? Имеются ли механизмы для построения консенсуса у людей с различными взглядами на лесопользование?

процессом необходимо управлять для выдерживания баланса между неоспоримыми или абстрактными вопросами, и вопросами настолько спорными, что они способны сорвать обсуждение или посеять конфликты или насилие. Переговорщики часто садятся за стол с ограниченными предположениями и убеждением в том, что их приоритеты являются наиболее реалистичными, а также с готовностью бороться. Модераторы выполняют ключевую роль в создании атмосферы открытости, необходимой для нахождения взаимовыгодных решений и направления обсуждений в практическое русло о том, что и как делать. Модераторы также должны

Разработка лесной политики вовлекает заинтересованных участников, примиряющих свои конфликтующие взгляды и интересы и вырабатывающих взаимоприемлемые решения.

ВСТАВКА 11

Долговременная мировоззренческая концепция Индии в отношении лесов и лесного покрова

Национальная лесная политика Индии (1988) предусматривает, что одна треть территории занята лесами или древесным покровом, а плановая цифра вырастает до двух третей в горных и гористых регионах. Учитывая то, что площадь лесов и древесного покрова колебалась в пределах 23.7 процента по результатам оценок, проводившихся раз в два года, начиная с 1997 года, цель считается запредельной, поскольку означает увеличение еще на 31.5 миллиона гектаров. Большая часть предложенного увеличения должна произойти за пределами территорий, официально зарегистрированных в качестве лесов, где уже высоки конкурирующие требования использования земли для расширения ферм и инфраструктуры. Несмотря на такие шансы, цель 1988 года была повторно включена в Национальную экологическую политику 2006 года, и было начато множество новых программ и политических реформ для достижения этой цели. Основные этапы включают вовлечение местного самоуправления (Панчayat деревенского уровня) в облесение, придание посадке деревьев приоритетного статуса в соответствии с Национальной программой гарантий сельской занятости (одна из крупнейших программ занятости в глобальном масштабе) и обнародование Зеленой миссии Индии в соответствии с Национальным планом действий по смягчению последствий изменения климата по облесению 6 миллионов гектаров деградированных земель. Цель 1988 года была дальновидной и помогла плановикам предпринять чрезвычайно амбициозную инициативу в лесохозяйственном секторе.

Источник: Санджай Кумар, личное сообщение.

обеспечить, чтобы интересы подверженных воздействию, но маловлиятельных групп были признаны. Будучи исключенными как незначительные, непредставительные или недостаточно информированные, такие группы иногда находили способ разрушить консультативный процесс, поставить под сомнение его легитимность или проигнорировать соглашения, достигнутые в их отсутствие.

Приоритетные интересы и вопросы, появившиеся в результате обсуждений, должны быть подытожены, чтобы стать полезными. В этом отношении таблицы и диаграммы зарекомендовали себя в качестве эффективного средства для установления взаимопонимания мнений и интересов участников. Они открывают наиболее важные интересы и вопросы различным заинтересованным участникам, где они могут прийти к противоречию, а где может быть построен консенсус между несколькими или всеми вовлеченными группами заинтересованных участников. Совместное изучение и переговоры о возможных вариантах выбора также требуют, чтобы группы имели возможность обсуждать возможные решения и разрешать нерешенные разногласия до появления достаточной основы для разработки политики.

Учитывая то, что участники готовы к компромиссу в некоторых областях, если они извлекают выгоду в других, более важных для них, вопросы, «могущие быть предметом переговоров», могут обсуждаться для нахождения компромиссных решений и соответствующих задач и стратегий, примиряющих различные интересы. Могут также быть крайне спорные вопросы с несовместимыми интересами, являющимися поводом для конфликтов. Их лучше всего решать посредством выявления в самом начале и однозначно исключая их из обсуждения, при общем понимании того, что их можно будет рассмотреть на более поздней стадии при согласии всех вовлеченных участников. Конструктивное обращение к различным интересам заинтересованных участников и разработка взаимоприемлемых решений требует времени. Более того, консенсус на практике держится только тогда, когда участники осознают, что они выиграли в процессе, несмотря на компромиссы, на которые, возможно, им пришлось пойти.

Разработка политических соглашений непременно является хаотичным, итеративным и потенциально конфликтным процессом.

Очевидно, что степень вовлеченности заинтересованных участников в процесс зависит от того, как они воспринимают его актуальность. Таким образом, в то время как некоторые группы могут посчитать процесс достаточно достойным для того, чтобы регулярно посылать на него высокопоставленных представителей, другие могут присутствовать только периодически в лице заместителей или вообще не присутствовать. Потребуется различные подходы для того, чтобы привести к содержательному диалогу и установить политическое руководство на ключевых пунктах процесса, варьирующихся от специально разработанных практических семинаров или собраний до двусторонних консультаций с нежелающими или неспособными участвовать в рамках установленных каналов. В этом отношении страны использовали различные способы, такие как целевые группы (например, Камбоджа), рабочие группы, включающие другие министерства (Демократическая Республика Конго, Уганда) и практические семинары по конкретным вопросам или группам. Важно, чтобы предпринимались постоянные усилия для достижения консенсуса среди ключевых заинтересованных участников, поскольку именно они обеспечивают согласованность со своей соответствующей политикой.

В ходе разработки лесной политики заинтересованные участники часто проводят обзоры на предмет оценки соответствия различных возможных вариантов выбора со связанной политикой, юридическими положениями, международными обязательствами и институциональными структурами. Рассматриваются также финансирование и бюджетные последствия. В случае отсутствия надлежащих инструментов и бюджетов для реализации политики, бесполезны усилия по тщательному формулированию каждого слова.

При создании видения и определении целей важен не только амбициозный и стратегический подход, но также реалистичность в отношении того, что может быть достигнуто в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Для этого требуется построение политической воли и заинтересованности в определении мировоззренческой концепции и целей, в то же время обеспечивая поддержку для их безотлагательной реализации. Начальные шаги включают достижение соглашения о подходе и стратегиях, а также о распределении ответственности. В прошлом лесная политика часто носила в

высшей степени директивный характер и сосредоточивалась на правительственных агентствах в плане ее реализации. С изменением контекстов и многих органов,

Соглашение о лесной политике должно не только охватывать видения и цели, но также и подход к реализации и сопутствующую ответственность.

вовлеченных в разработку и реализацию политики, во многих случаях лесная политика претерпела сдвиг на намечаемые результаты, в то же время допуская гибкость методов реализации – допуская адаптацию к изменяющимся обстоятельствам и освоение опыта.

В то время как от лесной администрации можно ожидать проведения политики, роль правительства изменилась. Вместо того, чтобы действовать в одиночку, в настоящее время органы власти нуждаются в содействии и фасилитации реализации в соответствии с полномочиями, установленными для различных участников процесса.

На практике определение целей и способов их достижения не является линейной последовательной процедурой, но итеративным процессом обсуждений и переговоров. Обычно используется сочетание инструментов политики для достижения целей, и часто необходима корректировка целей для достижения максимально возможной

Для достижения определенных целей политики, часто разрабатывается сочетание мер, включая инструкции, экономические стимулы и антистимулы, а также уговор.

эффективности инструментов (Вставка 12). В то время как последнее из двух должно быть согласованным и взаимоукрепляющим, выбор средства окажет воздействие на различные группы в различной степени. Например, освобождение от налогов для создания плантаций не будет

стимулом для неплательщиков налогов. Таким образом, расчет издержек и выгод группой заинтересованных участников окажет влияние на ее поддержку конкретной политической задачи и ее реализации.

Традиционная опора на инструкции, контроль и полицейские функции часто несовместима с практической реальностью или желанием вовлечь заинтересованных участников, таких как мелкие фермеры, выращивающие деревья, или НПО, в реализацию политики. Повсюду, где потенциал правоприменения инструкций ограничен, сам по себе этот подход неэффективен, например при охране территорий, представляющих высокую ценность для сохранения. Таким образом, во многих случаях разрабатываются меры, выходящие за рамки командно-контрольной деятельности и вовлекающие частный сектор.

Надлежащее финансирование является ключевым для преобразования в действие намерений и амбиций целей лесной политики. Таким образом, заинтересованные участники должны учитывать бюджетные или финансовые последствия с самого начала по мере того, как они оценивают достоинства различных предложений и возможных вариантов выбора. Поиск новых или дополнительных возможностей финансирования часто предлагается для того, чтобы не сводить на нет хорошие предложения и избежать конфликтов по поводу перераспределения сложившихся бюджетов. Это требует вовлечения соответствующих экспертов как из государственного, так и из частного сектора, знакомых с условиями и последствиями привлечения различных новых источников финансирования. Формулирование лесных финансовых стратегий часто имеет место вне процесса разработки лесной политики, хотя многие решения, связанные с одной из них, оказывают воздействие на другую. Например,

ВСТАВКА 12

Совмещение целей и средств

Когда правительство Коста-Рики решило поощрить частных арендаторов земельных участков с целью их большего вовлечения в лесоведение с целью предоставления экологических услуг (особенно охрана водосборов), оно сделало это посредством стимулов, поскольку признало, что цель не будет достигнута используя командно-контрольный подход.

Когда была реформирована лесная политика Индии для поощрения и фасилитации лесного фермерства (признавая вероятность того, что поставка древесины из государственных лесов не удовлетворит растущий спрос, а импорт будет чрезмерно дорогим), стимулы и антистимулы для фермеров, могущих принять во внимание выращивание деревьев, были в значительной степени пересмотрены. Сочетание просветительских и консультационных усилий, финансовых стимулов, и устранение антистимулов привело к бурному росту лесного фермерства во многих штатах, не потому что фермеры были принуждены предпринять этот вид деятельности, а вследствие четких установок на их поощрение, а также в результате создания возможности для генерирования более высоких доходов на рынке.

движение в сторону децентрализации и передачи полномочий местным сообществам поднимает вопрос о том, каким образом будет финансироваться на этом уровне добросовестное управление лесами и связанное с ним построение потенциала. Подобным образом, финансовые стратегии частично совпадают с политическими решениями и извлекают выгоды из законодательства или институциональных механизмов, либо потребуют их изменений. Например, решение создать национальный лесной фонд, платежные схемы для экологических услуг или новые финансовые механизмы для снижения темпов обезлесивания и деградации лесов становится причиной возникновения ряда политических, правовых и институциональных проблем. По этим причинам полезно разрабатывать финансовую стратегию или план намечаемых мероприятий в рамках самого процесса разработки лесной политики. Заявление о целях лесной политики должно указывать механизмы финансирования или предусмотренные альтернативные источники финансирования для реализации различных целей.

Формулирование лесной финансовой стратегии должно быть составной частью процесса разработки лесной политики.

Переговоры о политических целях и способах их достижения включают обсуждение конкретных действий, ожидаемых результатов, распределение ответственности и издержек – элементы, формирующие составную часть стратегий реализации, программ или планов действий. Если с заинтересованными участниками консультируются при разработке этих документов, то они с большей вероятностью примут участие в реализации. Вовлечение заинтересованных участников также способствует надлежащему распределению ответственности и ограничению возможности любой

стороны служить только своим собственным интересам. Во избежание путаницы, распределение ответственности должно быть четким, а частичного совпадения и конфликтов необходимо избегать. Необходимо также проводить различия между действиями, требующими внимания в краткосрочной перспективе (для которых доступны ресурсы и экспертные знания), и действиями, носящими более выраженный стратегический характер (Вставка 13).

РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА ЗАЯВЛЕНИЯ О ЦЕЛЯХ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

Координатор процесса и команда руководителей обычно составляют обобщение обсуждений и переговоров заинтересованных участников, которое является основой первого проекта лесной политики. Им требуется выявить наиболее широко приемлемые точки зрения и систематизировать предложения и предварительное соглашение о мировоззренческих концепциях, принципах, целях и подходах к реализации в начальной структуре документа. Выявленные ключевые темы и приоритетные вопросы могут также предоставить последовательную структуру. Предложенные цели и подходы к реализации группируются по ключевым темам, притом что более конкретные вопросы обращаются к подтемам. Этот формат позволит также выявить различия во мнениях относительно центра внимания и направления новой лесной политики или ее составляющих. Это расхождение во взглядах может быть намечено в общих чертах в качестве дополнительных возможных вариантов выбора политики для дальнейшего рассмотрения. Часто является полезным наметить в общих чертах вопросы, содержание и структуру лесной

ВСТАВКА 13

Соотношение долговременного видения с возможными достижениями

Общие ошибки в формулировании национальной лесной политики включают доверие недостаточным данным и постановку чрезмерно амбициозных целей, например в отношении устойчивого лесопользования, созданных площадей лесонасаждений или темпов роста лесонасаждений, без предварительного закрепления политической воли для их достижения. Тенденция лесного агентства к разработке грандиозных планов и плановых показателей в отдельности, без учета производственного потенциала или перспектив обеспечения дополнительного финансирования, также является проблематичной. Следовательно, важно, чтобы ожидания финансирования (вне зависимости от того, идет ли речь об административных бюджетах, иностранных источниках или из новых механизмов, таких как рынки для экосистемных услуг) были реалистичными. Также важны разделение ответственности и ясность относительно ответственности за реализацию. Слишком много вариантов политики продолжают сосредотачиваться на действиях правительства, в то время как значительная часть действий может быть предпринята частным сектором, включая местные сообщества и домохозяйства.

политики, наряду с возможными вариантами выбора, вскоре после проведения первой серии заседаний.

Для того чтобы быть полезным, заявление о целях лесной политики должно быть кратким, недвусмысленным, точно улавливать политику и быть легким для понимания и применения широким кругом заинтересованных участников. Объемистые политические документы, каким бы ни было их качество, часто задвигают на полку и забывают о них. Язык документа должен избегать технического жаргона и быть написан таким образом, чтобы другие лица, определяющие политику, и общественность, сочли его значимым. Например, видение и цели могут быть сформулированы таким образом, чтобы подчеркнуть выгоды для общества: количество созданных рабочих мест, а не количество облесенных гектаров; снабжение чистой и безопасной водой в противовес площади управляемых водоразделов; а также количество домохозяйств, получающих топливную древесину и пищу, а не данные, выраженные в кубических метрах.

В то же время для составителей документа существенно важно отразить суть консультаций в заявлении; техническая составляющая и другие соображения также являются важными. Актуальные вопросы повестки дня должны сохраняться в перспективе, учитывая, что она должна быть действующей на период более пяти или десяти лет, хотя не все вопросы на этот период могут быть предусмотрены в ходе процесса формулирования.

В том, что касается структуры, заявления о целях лесной политики должны включать следующее (Диаграмма 8):

- раздел, посвященный истории вопроса, описывающий контекст: ценность лесов страны; почему необходимо устойчивое управление ими; угрозы, препятствия и проблемы, требующие решения; обоснование для обновления политики; определения ключевых терминов; и процесс разработки и формулирования политики;
- описание мировоззренческой концепции, принципов и целей для будущего развития сектора;
- разработка тематических областей и связанных целей и промежуточных целей;
- подход к реализации в каждой из конкретных тематических областей;
- распределение ответственности между правительством и другими заинтересованными участниками.

Следующий раздел заявления о целях лесной политики обычно содержит общее описание будущей ориентации сектора, основанное на консультации с заинтересованными участниками – прогноз на краткосрочную перспективу и формулировка миссии, или широкая цель или намерение. Часто это одно предложение и по размеру не должно превышать одного параграфа (см. Приложение 2, примеры). Видение или цель должны быть приведены в соответствие с тем, чтобы внести вклад в общее национальное развитие. Возможно, она должна смотреть в будущее, в котором экономические, социальные, культурные и экологические требования, предъявляемые к лесам, находятся в равновесии.

Соблюдайте краткость! Хорошие заявления о целях лесной политики ясны и просты с тем, чтобы они были поняты и осмыслены как можно бóльшим количеством людей.



Для выражения общей ориентации политики можно включить такие принципы, как устойчивое развитие, снижение уровня бедности, добросовестное управление и совместимость с международными обязательствами, особенно если не выработано заявление о мировоззренческой концепции. Они могут также обратиться к необходимости наличия последовательной политики, связанной с лесами, у различных сегментов правительства и необходимости вовлечь заинтересованных участников в ее реализацию.

Целевые установки ставятся в отношении ограниченного количества ключевых тем, расширяющих видение или цель. Они конкретизируют достижение желаемых результатов страной и обществом в отношении приоритетных лесных тем в течение десятилетия или более длительного периода, используя там, где это возможно, измеримые заданные показатели. Некоторые страны структурировали свои темы и связанные целевые установки в соответствии с типом лесов, местностью или регионом, или отдачей (например, сохранение, регулирование стока, промышленная древесина, недревесная лесная продукция). Многие страны конкретизируют практические целевые установки, охватывающие от пяти до десяти тем.

Некоторые страны дают краткое описание стратегии реализации политики, включая институциональные механизмы, а также меры, которые необходимо принять для распределения ответственности. Также полезно конкретизировать основные аспекты, связанные с законодательством, финансированием, информационным взаимодействием, институциональными изменениями, построением потенциала, мониторингом и пересмотром политики. Эта информация может затем создать

основу для более тщательно разработанных стратегий, программ или планов действий. Например, заявление о целях лесной политики Гамбии конкретизирует 12 требований на менее чем двух страницах. Другие страны более подробно конкретизируют стратегии реализации в качестве составной части заявления о целях лесной политики (см. Главу 6).

УТВЕРЖДЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ УЧАСТНИКАМИ ПРОЕКТА ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

В зависимости от того, как ведется процесс, проект политики, вероятно, будет утвержден смешанной группой как правительственных, так и внешних экспертов, и другими заинтересованными участниками, включая людей, не полностью вовлеченных, но влияющих на его одобрение. Процесс утверждения может включать другие секторы, правительственные органы, ответственные за разработку стратегии национального развития, отдел органа, отвечающего за принятие политики, и политиков или парламентариев, мнение которых будет влиять на обсуждения и принятие решений о последующих бюджетах, законодательные изменения или другие ключевые аспекты реализации политики.

Особенно важно утвердить проект лесной политики с ключевыми заинтересованными участниками, не желающими или неспособными следовать за процессом.

Необходимо также проконсультироваться с заинтересованными участниками, наиболее подверженными воздействию политики, но обладающими ограниченным потенциалом или мотивацией к участию. Следовательно, проект заявления о целях лесной политики и стратегия реализации широко распространяются для пересмотра и обсуждения. Это также означает поддержание вовлечения заинтересованных участников и демонстрацию им, что руководители процесса ценят их вовлечение в процесс.

После начальных консультаций часто проводится еще ряд практических семинаров (на региональном, а затем, по возможности, национальном уровне) для получения откликов и дополнительного вклада в проект заявления и предлагаемый подход к реализации. Если стратегия реализации разрабатывается в качестве отдельного упражнения, то последующие заседания обычно сосредоточиваются на втором документе. После внесения дополнительных исправлений, как в политику, так и в план реализации, руководящий комитет проводит окончательный пересмотр и представляет пакет главе правительственного органа, руководящего процессом, часто это министр, ответственный за леса, для представления в установленном порядке главе правительства, совету министров или другому высокопоставленному органу. Если управление процессом ведется хорошо, то все члены общества должны иметь ясное понимание того, как, почему и кто должен управлять лесами страны, даже если они не полностью согласны с заявлением о целях политики.



6. Подготовка принятия и реализации лесной политики

ПОДГОТОВКА К ФОРМАЛЬНОМУ ПРИНЯТИЮ

Формальное принятие лесной политики, включая подход к реализации и распределение ответственности, должно произойти на достаточно высоком политическом уровне для того, чтобы все релевантные сегменты правительства приняли на себя обязательства, необходимые для достижения целей, установленных политикой. Авторитет и влияние политики, особенно с точки зрения других правительственных органов и агентств, значительно отличается в зависимости от того, кто визирует документ национальной лесной политики – руководитель Лесной службы, министр лесного хозяйства, совет министров или кабинет (например, Малави, Мозамбик, Южная Африка), парламент (например, Эстония, Шотландия [Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии]), премьер-министр (например, Вьетнам) или президент (например, Никарагуа). Во многих случаях первым вариантом выбора является обеспечить одобрение советом министров (кабинетом).

Новая лесная политика должна быть одобрена на достаточно высоком политическом уровне для того, чтобы эффективно связать обязательствами участников, необходимых для достижения поставленных целей.

Вследствие того, что орган, окончательно принимающий политику, будет пересматривать ее и высказываться по поводу ее одобрения, влиятельный представитель этого органа должен быть информирован о продвижении на всем протяжении процесса разработки. Представленные новые варианты политики иногда не удается принять, как предусмотрено, по ряду причин, в том числе вследствие смен правительства или процедурных аспектов. Таким образом, необходимо хорошо информировать разработчиков политики, пристально следить за продолжением процесса и лоббировать и реагировать надлежащим образом для обеспечения формального принятия. Также полезно иметь запасной вариант для того, чтобы справиться с различными непредвиденными обстоятельствами, могущими возникнуть после представления документа.

Если процесс разработки новой политики имел под собой широкую основу, был хорошо освещен и основывался на консенсусе, соглашение между вовлеченными заинтересованными участниками символически приобретет еще более важный и ясно выраженный характер посредством формального одобрения представителями заинтересованных участников. Это может быть сделано на различных уровнях – от провинциального до национального. На любом уровне церемонии подписания должна быть придана высокая политическая и публичная видимость.

Сразу после одобрения политики правительством, она обычно публикуется и широко распространяется внутри страны. Трудно переоценить важность ясной и прозрачной

профессионально поданной информации в оповещении о результатах широких кругов общественности. Чем больше люди знают о лесной политике, понимают ее и соглашаются

Важностью профессионального информационного обеспечения нельзя пренебрегать. Если люди не осведомлены о новой политике, это равнозначно тому, что она не существует.

с ней, тем лучше. Важно выделить достаточно времени и ресурсов для информационной кампании, направленной на различные целевые аудитории. Опыт достаточно показал, что там, где информационным обеспечением пренебрегают или организуют его на внутриведомственном

уровне с ограниченными возможностями, усилия по реализации новой лесной политики остаются в значительной степени неэффективными. Хотя может показаться затратным передать информационное обеспечение на внешний подряд профессиональным агентствам, невыполнение этого, вероятно, окажется еще более затратным.

ПОДГОТОВКА К РЕАЛИЗАЦИИ

Подготовка к реализации новой лесной политики во многих отношениях движется параллельно с процессом разработки политики. Действительно, вопросы реализации могли быть долей причины, по которой потребовалась новая политика. На протяжении всего процесса заинтересованные участники рассматривают различные возможные варианты выбора, их последствия и практические вопросы их реализации. Таким образом, разработка новой лесной политики не может быть отделена от реализации на любой стадии. Подготовка к реализации начинается с вовлечения руководителей полевого уровня в процесс разработки, признавая, что решения о реализации часто создают или изменяют политику, и проявляя гибкость в отношении способов реализации, в то же время внося ясность относительно ожидаемых результатов.

После формального одобрения политики необходимо предпринять ряд шагов для поддержания темпа и претворения планов в действие:

- привести институциональную структуру и институты в соответствие с новой политикой;
- привести в соответствие законодательство, связанное с лесами, с другими регулятивными нормами;
- разработать и/или скорректировать планы действий, в том числе в плане информационного обеспечения и построения потенциала, а также создать финансовые механизмы и бюджеты.

Очевидно, что часто недооценивается сложность претворения в практику целей заявления политики. Суммируя опыт Азиатско-Тихоокеанского региона, Enters, Ma and Leslie (2003) и Durst (2003) заметили, что одной из причин слабой реализации и отсутствия воздействия является то, что иногда направления политики имеют серьезные недостатки, оторваны от реальной жизни и устарели. В ряде стран политика недостаточно подкреплена законо-

Поддержание политической воли и использование толчка для изменения посредством конкретных последующих действий является ключом к реализации политики.

дательством, недостаточно финансируется при отсутствии поддержки программ, оперативных стратегий или планов действий. Во многих случаях учреждения и организации неспособны или не желают

присоединиться к согласованной политике и планам, потому что подходы не изменились или претерпели незначительные изменения.

Выработка стратегии реализации, программы или плана действий

Многие подробные стратегии реализации, программы или планы действий были выработаны либо как часть разработки новой лесной политики, либо в виде отдельного процесса. Второй подход полезен в ситуациях, когда политика может привести к радикальной смене инструментов, организаций и вовлечения заинтересованных участников. Это также предоставляет больше времени для консультаций с заинтересованными участниками и обсуждения механизмов реализации, не позволяя им вмешиваться в процесс разработки политики и не теряя темпа. Однако если специфические особенности реализации выработаны на более поздней стадии, может оказаться недостаточно имеющихся в наличии энергии и ресурсов. Важно, чтобы политика и план ее реализации взаимно дополняли друг друга, а также, чтобы совместно они всесторонне охватили цели лесной политики.

Стратегии реализации, программы или планы действий описывают, как претворить в жизнь лесную политику и как достичь каждой цели (когда, где, кто). Конкретные меры разрабатываются, основываясь на согласованном подходе к реализации каждой цели с учетом необходимой гибкости, допускающей адаптацию к изменяющимся обстоятельствам. Имеется широкий ряд политических инструментов, которые могут быть приспособлены и объединены с тем, чтобы подходить к данному контексту, цели и вопросу. Они могут предложить стимулы или антистимулы и могут основываться на власти (регулирование), деньгах (экономические инструменты) или информации. Политические инструменты могут:

- наделять правами (например, сообщества, частный сектор или государство, включая контракты и судебные решения) и регулировать поведение (командно-контрольные функции, правоприменение);
- предписывать практику пользования или оставить это решение на усмотрение целевой группы;
- главным образом влиять на цены (налоги, субсидии) или количество (реализуемые квоты);
- конкретизировать или обращаться к вводимым ресурсам (включая процессы) или отдаче (исполнение);
- распределять стоимость издержек и стоимость ущерба между конкретными целевыми группами или в обществе;
- могут жестко определять или допускать гибкость с течением времени (таким образом стимулируя инновации).

Добровольные соглашения между правительством и частными организациями, а также другие средства поощрения и фасилитации добровольных действий, основанных на личной заинтересованности. Стратегии реализации или программы также разъясняют использование ряда источников финансирования – государственных, частных, национальных и международных. В свою очередь такие документы предоставляют основу для разработки краткосрочных и среднесрочных планов действий.

Планирование для мониторинга

Всегда целесообразно, даже необходимо, осуществлять мониторинг реализации и оценку достижимости политикой желаемых результатов. Следовательно, механизмы

мониторинга и пересмотра должны быть составной частью стратегии и любого плана последующих действий. Мониторинг реализации выявляет отклонения от заданных целей и запланированных действий, допуская, если оговорено, внесение корректировок. Вопреки некоторым представлениям, мониторинг не является сбором данных о результатах и воздействиях, определяя релевантность целей и внося предложения по контролю за исполнением. Точнее, к этим вопросам обращаются посредством оценок или пересмотров. В то время как оценки часто ассоциируются с выравниванием производительности организации, большинство оценок основаны на принципе участия – совместном обучении, диалоге и обсуждении. Периодически, возможно

Мониторинг и периодический обзор являются жизненно важными для эффективной реализации.

с пятилетними интервалами, руководящему комитету процесса НАП или другим группам может быть поставлена задача организовать обзор политики. Например, тщательный обзор достижения целей обычно предпринимают ближе к

концу периода планирования или реализации. Такие обзоры часто являются отправной точкой для пересмотра лесной политики.

При подготовке и реализации политики важно четко устанавливать взаимную подотчетность – кто и за что отвечает, и последствия за неисполнение. Важно обеспечить совмещение ответственности, полномочий и подотчетности с тем, чтобы люди не несли ответственность за происшествия, которые они не контролируют, но чтобы они также расплачивались за ненадлежащее использование полномочий, власти и ресурсов. Эффективная подотчетность опять же зависит от хорошего мониторинга для объяснения и оправдания поведения различных уровней правительства и заинтересованных участников.

Приведение законодательства в соответствие с лесной политикой

Иногда национальное лесное законодательство идет не в ногу с предлагаемыми политическими изменениями и с деятельностью лесного агентства, в задачи которого входят как реализация новой политики, так и правоприменение устаревшего законодательства (Вставка 14). Это положение возникает, когда политика, законодательство и институты пересматриваются по отдельности, в разные временные периоды и с различной частотой. Например, может случиться, что политика страны пересматривается каждые десять лет, в то время как законодательство не изменялось за последние 20 лет, а лесное агентство дважды реорганизовывалось за предыдущие пять лет. Эта неслаженность может проявиться, например, когда заявленная правительством политика должна вовлечь общинное лесное хозяйство, однако законодательство исключает предоставление доступа группам общественности к лесным ресурсам.

Страны, предпринявшие глубокие реформы лесной политики (например, Коморские Острова и Сирийская Арабская Республика), часто пересматривали лесное законодательство в отдельности, но в увязке, с тем чтобы привести их в соответствие друг с другом. Когда законодательство пересматривается для приведения в соответствие с новой политикой и последующего утверждения, правительство в полном составе, по существу, выражает одобрение обоим. Тем не менее, должностные лица из других агентств все еще могут не испытывать необходимости принять изменения,

ВСТАВКА 14

Приведение учреждений в соответствие с лесной политикой

Лесная политика и законодательство традиционно предоставляли мало возможностей местному населению играть значительную роль в планировании, управлении и распределении лесных ресурсов, от которых они зависят и которыми устойчиво управляли в течение веков. Обычно государство принимало на себя эту роль, уделяя незначительное внимание или вовсе не признавая и не защищая системы общинного уровня, и не предлагая никакого другого альтернативного механизма установления эффективного контроля со стороны местных групп или отдельных физических лиц. Во многих странах усилия по обращению к этим недостаткам в лесной политике двигались в параллельном направлении с реформами законодательства для усовершенствования правового окружения, направленного на участие на местном уровне в ведении лесного хозяйства посредством деволюции, децентрализации и более обоснованного признания исторических земельных и территориальных претензий местного населения.

особенно если иное законодательство, применимое к их сектору, фактически или в трактовке отличается от нового лесного законодательства – частый случай. Например, должностные лица из министерства сельского хозяйства, транспорта или окружающей среды могут фактически заявить: «Я понимаю, что лесное законодательство требует X, но законодательство, в соответствии с которым я принят на работу, не требует от меня его правоприменения или даже может потребовать, чтобы я сделал нечто, прямо противоположное этому». К таким вопросам можно обращаться только в контексте целевого политического диалога с основными секторами, воздействующими на леса и направленными на последовательность политики.

Приведение в соответствие институтов с лесной политикой

Новая или пересмотренная лесная политика часто оказывает воздействие на институциональные структуры и может дать импульс для ее пересмотра, модернизации и обновления. В некоторых случаях новая лесная политика также предусматривает изменения в распределении ролей, прав и ответственности за ведение лесного хозяйства и лесопользование. Например, когда страны движутся в направлении деволюции или децентрализации, требуются корректировки институциональной и организационной структуры для приведения ее в соответствие с новым направлением, как это произошло, когда Китай передал права землепользования и лесовладения индивидуальным домохозяйствам. Некоторые страны создали независимые органы или коммерческие предприятия для управления государственными лесами. Новая Зеландия пошла на

Институциональное изменение требует изменений в парадигмах и представлениях, а не только изменений в формальных правилах или структурах организации.

шаг дальше в процессе приватизации, когда правительство упразднило Министерство лесного хозяйства, Лесную службу и Научно-исследовательский институт леса после изменения своей лесной политики в 1990-х годах. В нескольких странах новая лесная политика использовалась для внедрения совместного ведения лесного хозяйства.

Институты и институциональные структуры относятся не только к формальным правилам, правам и ответственности, и выходят за рамки непосредственно организаций. Главным образом, это скрытые парадигмы и связанные неписанные нормы и представления, определяющие, как правила и инструкции создаются, и как отдельные физические лица и организации их применяют. Такие парадигмы и образы мыслей изменились за недавние десятилетия (Таблица 3). Более того, во многих случаях твердо установившиеся неформальные правила вытеснили или продолжали параллельно действовать наряду с формальными, с которыми они иногда несовместимы, например писанные законы по отношению к правам, основанным на обычае, регулирующие использование земель и лесных ресурсов, или правила, относящиеся к формальным избирательным системам по отношению к сетям патронатов.

Функции и деятельность лесных администраций и правительственных агентств существенно изменились за годы и продолжают изменяться. Многие были установлены главным образом для управления лесами для заготовки лесоматериалов и правоприменения законодательства. Со временем администрации и агентства увеличили количество взятых на себя функций, особенно в плане информационного взаимодействия и вовлечения широкого круга заинтересованных участников и правительственных учреждений за пределами лесного хозяйства в реализацию политики. Вследствие этого организации лесного хозяйства должны переориентироваться и развить новые потенциалы с тем, чтобы они смогли предоставлять новые услуги и выполнять новые функции.

ТАБЛИЦА 3

Изменяющиеся парадигмы и связанные институциональные структуры 1950–2000

Период	Основные цели лесной политики	Основной упор или парадигма	Функции и структуры
1950-е годы	Эксплуатация или использование природной растительности (например, лесозаготовки в природных лесах) и гарантии поставок древесины в будущем для стратегических целей	Исключение остальных из эксплуатации ресурсов	Использование иерархической структуры организаций для полицейской охраны ресурсов
1970-е годы	Улучшение качества ресурсов (инвестиции в управление и создание активов, таких как посаженные леса)	Построение ресурсов с использованием вводимых ресурсов, таких как земля, труд, капитал	Организация, сосредоточенная на управлении ресурсами, с упором на технические и управленческие навыки
1990-е годы	Облечение властью/поддержка других игроков – например частного сектора, сообществ, фермеров – для разработки ресурсов и управления ими	Создание условий, обеспечивающих доступ другим игрокам к эффективному управлению ресурсами	Организации, способные отвечать потребностям различных заинтересованных участников, используя переговоры, фасилитацию и навыки разрешения конфликтов

Источник: Адаптировано из Nair, 2008.

Институциональное изменение необходимо, если современные подходы недостаточно ориентированы на людей, слишком узко сосредоточены на лесном секторе, требуют новых потенциальных возможностей для выполнения различных функций или исполняются неудовлетворительно. Изменение может потребоваться для того, чтобы обеспечить совместимость институциональной структуры с новой политикой, более эффективного вклада в развитие и соразмерности с новой ролью. В недавнем прошлом институциональное изменение часто происходило вследствие желания или потребности расширить вовлечение заинтересованных участников в политический выбор и программу реализации, более четкого разделения функций государства и частного сектора, децентрализации власти и ответственности в пользу местных структур и замены нисходящего принципа принятия решений на диалог и сотрудничество.

Процесс проведения институционального изменения может быть организован в соответствии с моделью, использованной для разработки лесной политики. Основные вопросы по существу охватывают три направления:

- Действуют ли надлежащие структуры? Позволяют ли они последующее согласованное развитие лесной политики? Четко ли установлена ответственность, без пробелов или дублирования? Соответствуют ли роли государства, парастатальных и неправительственных организаций? Является ли предоставление услуг результативным и эффективным? Действуют ли механизмы мониторинга, обеспечения обратной связи и учета пожеланий? Обеспечивает ли институциональная структура не только стабильность, но и гибкость? Может ли она балансировать интересы?
- Установлены ли надлежащие цели, стратегии и принципы? Приняли ли организации и их руководители на себя обязательства по достижению мировоззренческой концепции и целей новой лесной политики? Ориентированы ли они на людей и желают ли они принять партнерские подходы? Способны ли организации вносить устойчивый вклад в национальное развитие?
- Задействован ли надлежащий потенциал? Обладают ли организации и их сотрудники надлежащими навыками для выполнения услуг, за которые они отвечают? Соответствует ли бюджет требованиям? Применимо ли построение приоритетов к ограниченному или сокращающемуся бюджету? Достаточно ли поддержаны децентрализация или передача выполнения стороннему исполнителю? Соответствуют ли меры поощрения персоналу организаций?

В идеальном варианте, изменения в парадигмах, ценностях и представлениях в учреждениях и организациях улучшат предоставление услуг стоимостно-эффективным методом и будут способствовать выполнению более широких социальных, экономических и экологических задач, которые невозможно эффективно решить с помощью альтернативных механизмов. Однако эти изменения трудно реализуемы

Адаптивное управление учреждений в основном включает развитие потенциала людей и ориентирование правил (прав и обязанностей) и организаций в направлении достижения целей лесной политики.

и требуют времени. Требуется руководство, решимость и настойчивость для противодействия импульсу для поддержания существующего положения, убедить сопротивляющихся изменениям включиться в процесс и произвести фундаментальные, а не поверхностные, изменения организационных структур. Эти аспекты часто затрагивают интересы влиятельных групп, отдельных физических лиц и неформальных сетей как внутри организаций, так и параллельно между ними, и, таким образом требуют принятия решения.

Часто кризис является движущей силой изменений и приносит новое ощущение реальности ценностям, парадигмам и функциям, которые сохраняют заинтересованные участники. Однако институциональное развитие в идеальном варианте является непрерывным процессом проактивной адаптации. Поскольку адаптация происходит в конкретных контекстах и результаты частично предсказуемы, существует широко распространенное мнение о том, что успех институциональных изменений приходит благодаря вовлеченным участникам. Внешняя поддержка может помочь или поддержать процесс, но не может дать толчок институциональным инновациям или изменениям в представлениях. Три подхода часто используются для содействия учреждениям в лучшем удовлетворении изменяющихся потребностей и контекстов: дифференцирование выполняемых функций между различными органами (например, между лесной администрацией и государственным ведением лесного хозяйства); разделение прав и обязанностей (например, посредством государственно-частных партнерств); или полная передача выполнения стороннему исполнителю (передача прав собственности, децентрализация, деволуция, покупка услуг у частного сектора).

В большинстве случаев лесная администрация должна выполнять значительные новые задачи на всех уровнях по мере ее вовлечения во взаимодействие со множеством владельцев и поставщиков услуг. Изменение типов мышления и построение потенциала являются долгосрочными усилиями, требующими значительных инвестиций. Следовательно, решающим является выявление потребностей построения потенциала и соответственное реагирование лиц, ответственных за реализацию новой лесной политики на различных уровнях, включая заинтересованных участников из частного сектора. Некоторые страны оценивают потребности потенциала в ходе процесса разработки политики, в то время как другие формулируют программы или стратегии реализации в рамках реализации, учитывая потребность в укреплении потенциала правительственных и неправительственных органов на местном уровне по выполнению ожидаемых от них должностных обязанностей.

ПОДДЕРЖАНИЕ ДИАЛОГА В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Лесная политика может предоставить со временем прочное и ценное руководство, если охватывает наиболее релевантные темы и вопросы страны в долгосрочной перспективе и если оценка возможного будущего хода событий является реалистичной. Однако реализация лесной политики требует согласования и приведения в соответствие со сложной реальностью, новыми вызовами, новыми потребностями и новыми инициативами. Таким образом, крайне важно поддержать

национальный процесс, такой как платформа или форум НЛП, для координации, разработки и корректировки оперативных аспектов новой политики, как сделали Австрия, Камбоджа, Гана, Либерия, Пакистан, Парагвай, Уганда, Вьетнам и другие. Этот подход не только помогает обеспечить вовлечение сторон, но также предоставляет возможность для обсуждения подробных условий, корректировок и расширения действия соглашения. Более того, непрерывный диалог между заинтересованными участниками позволяет осуществлять мониторинг, пересмотр и изменение лесной политики в соответствии с требованиями. Таким образом, политика остается динамичным соглашением, которое продолжает оставаться релевантным.

Платформы НЛП, такие как национальные лесные форумы, являются ключевым механизмом для согласования, информационного взаимодействия и содействия реализации лесной политики.

Новая лесная политика окажет значительное влияние на рабочие планы, проекты и бюджеты и, в некоторой степени, может руководить правительством и заинтересованными участниками в повседневном принятии решений по множеству тактических и оперативных вопросов. Непрерывный диалог предоставляет возможность обсуждения оперативных вопросов на постоянной основе, согласовывать реализацию и обратно вводить опыт в процесс. Встречаются случаи, когда нецелесообразно применять на практике согласованное решение либо вследствие изменения правительственной политики, либо вследствие недоступности новой информации на момент принятия решения. В других случаях может оказаться необходимым оказать давление для убеждения одной из сторон предпринять действия или выявить альтернативные способы подчинения соглашению. К таким вопросам часто можно обращаться на двусторонней основе. Когда вовлечены несколько заинтересованных участников или когда движение вперед может произойти только после дальнейшего обсуждения (в том числе с другими секторами и донорами), собрания или практические семинары могут оказаться более приемлемым местом для продвижения особой темы и ее реализации или для снижения накала конфликта. Последним, но не менее важным, является тот факт, что форумы или платформы для непрерывного диалога о реализации лесной политики являются бесценным способом поощрять обучение среди всех вовлеченных участников.

Национальные лесные форумы или подобные мероприятия, связанные с процессом лесной политики, также являются полезными механизмами для мобилизации ресурсов и создания коалиций для финансирования. Например, в бывшей югославской Республике Македония были организованы круглые столы для информирования и объединения доноров, а также для получения финансовой поддержки для реализации новой политики. Лесные финансовые стратегии могут также быть разработаны в контексте таких механизмов.

Лесная политика также означает руководство и построение структуры для новых инициатив международных и национальных сообществ и доноров. Приоритеты и «подгонка» таких инициатив в рамках структуры лесной политики, а также способы вовлечения заинтересованных участников, могут

быть адресованы посредством создания более постоянного механизма для обсуждения процесса лесной политики. Например, Либерия создала платформу НЛП – Национальный лесной форум и связанный с ним Руководящий комитет со множеством заинтересованных участников, специально таким образом, чтобы эти органы также служили в качестве руководящих по ряду других инициатив, связанных с лесами (Диаграмма 9). Такое устройство движется в направлении более высокой согласованности лесной политики и других инициатив, связанных с лесами, а также в направлении лучшей интеграции за пределами лесного сектора.

Эффективное информационное взаимодействие является еще одним способом мобилизации поддержки для реализации лесной политики, особенно если это затрагивает повседневную жизнь людей, которые, например, осуществляют сбор недревесной лесной продукции, работают в деревообрабатывающей промышленности или ухаживают за лесами и деревьями в качестве мелких фермеров. Степень понимания лесной политики и масштаб распространения этого понимания являются показателями того, насколько хорошо функционирует процесс совместного участия. Многие страны приложили значительные усилия для информационного обеспечения своей новой лесной политики, например посредством деревенских сходов, разговорного радио и легких для чтения иллюстрированных брошюр на местных языках, посвященных основным



изменениям. Например, Вьетнам провел массированную кампанию для информирования деревенских жителей по всей стране о предоставленных им возможностях в результате пересмотра лесной политики. Поскольку разработка политики является итеративным процессом, отдельные физические лица могут узнать об изменениях в любой временной отрезок. Таким образом, информационное взаимодействие должно последовательно повторять мировоззренческую концепцию или стратегию в течение времени с тем, чтобы каждый услышал одно и то же послание, одну и ту же миссию и одни и те же задачи. Также очень важно, чтобы информационные сообщения ставили вопрос «что в этом есть для меня?» и улучшали доступ к правительственной информации.



7. Выводы и перспективы

Ни одна политика, какой бы искусной она ни была, не имеет шансов на успех, если она родилась в сознании немногих и не затронула ничьих сердец.

Г. Киссинджер

Национальная лесная политика предоставляет основу для устойчивого ведения лесного хозяйства. Она руководит настоящими и будущими решениями, определяет действия и предоставляет руководство направлением на длительный период времени. В идеальном варианте национальная лесная политика, принятая правительством, является общим видением лесов и деревьев и их использования, достигнутым путем переговоров между правительством и заинтересованными участниками.

Многие страны разрабатывают или пересматривают лесную политику для того, чтобы идти в ногу с изменяющимися обстоятельствами и увеличить ценность лесов для общества. Количество стран, опубликовавших заявления о целях лесной политики, почти удвоилось в 2000-х годах по сравнению с 1990-ми годами (FAO, 2010). Ежегодно в среднем количество таких стран увеличивается более чем на десять. Многие уроки были извлечены из опыта этих стран.

Страны, выявившие возможности адаптации своей лесной политики к возникающим новым реальностям и воспользовавшиеся ими, могут получать выгоду, недоступную другим. Для достижения успеха лесная политика должна идти вровень с быстрыми глобальными изменениями, предусматривать будущий ход событий в течение десятилетнего или более продолжительного периода времени, обращаться к ключевым общественным вопросам в рамках более широкой и долговременной повестки дня национального развития, а также основываться на надежной информации.

Во многих отношениях тройные вызовы продовольственной безопасности, энергетической безопасности и климатической безопасности открывают возможности для широкой совокупности решений с упором на леса для создания устойчивой «зеленой» экономики. Однако лесные администрации окажутся неспособными преодолеть вызовы или полностью ухватить появляющиеся возможности кроме тех случаев, когда они обращаются к вопросам с точки зрения более широкой перспективы землепользования и управления природными ресурсами и кроме тех случаев, когда они вовлекают всех релевантных заинтересованных участников.

Кажется, что ключевым уроком успешной политики является то, что процесс (как, почему и кем он был разработан) является, по крайней мере, таким же важным, как и его содержание. Процесс, являющийся всесторонним и создающий чувство сопричастности и ответственности за совместную реализацию, хорошо достигает результата, однако такие процессы не являются простыми и, вероятно, порождают конфликты, занимают больше времени и являются более затратными. Однако без одобрения заинтересованных участников даже технически наиболее правильные

заявления о целях лесной политики быстро забываются. Аналогичным образом, наилучшая лесная политика приносит мало пользы, если за ней не следуют конкретные действия, скорректированные по мере необходимости и поддержанные эффективным институциональным механизмом и законодательством.

Учитывая острую потребность осуществлять мониторинг, пересмотр и изменение национальной лесной политики для того, чтобы идти в ногу с меняющимися ожиданиями общества и удовлетворять новые запросы, в том числе вытекающие из международных обязательств, постоянный процесс или платформа для диалога между заинтересованными участниками является ключом к обеспечению эффективности в долгосрочной перспективе. Такой механизм предусматривает непрерывную адаптацию и точную регулировку политики и ее реализации. Это также фасилитирует согласование новых и появляющихся инициатив, связанных с лесами, и содействует лучшей межсекторальной интеграции лесных вопросов. Таким образом, лесная политика остается значимой и предоставляет ценное руководство к действию.

Список литературы

- Andrews, M.** 2008. Creating space for effective political engagement in development. In S. Odugbemi & T. Jacobson, eds. *Governance reform under real world conditions – citizens, stakeholders and voice*. Washington, DC, USA, World Bank.
- Bass, S.** 2000. *Participation in the Caribbean: a review of Grenada's forest policy process*. Policy that Works for Forests and People Series No. 10. London, UK, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Byron, N.** 2006. Challenges in defining, implementing and renewing forest policies. *Unasylva*, 223: 10–15.
- DFID & World Bank.** 2005. *Tools for institutional, political and social analysis (TIPS) – a sourcebook for poverty and social impact analysis (PSIA)*. Washington, DC, USA, UK Department for International Development & World Bank.
- Durst, P.** 2003. *The seven “P’s” of effective forest policy development*. In *Proceedings of the Regional Workshop on Forestry and Related Policies and Practices and their Impacts on Sustainable Forest Management and the Model Forest Approach (GCP/RAS/177/JPN)*. Field Document No. 6. Bangkok, Thailand, FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Enters, T., Ma, Q. & Leslie, R., eds.** 2003. Forest policies in Asia – a regional synthesis. In *An overview of forest policies in Asia*. Bangkok, Thailand, FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- FAO.** 1987. *Guidelines for forest policy formulation*. FAO Forestry Paper No. 81. Rome
- FAO.** 2001. *Understanding national forest programmes – guidance for practitioners*. Rome.
- FAO.** 2008. *Influencing policy processes – lessons from experiences*, by M. Maetz & J. Balić. FAO Policy Assistance Series No. 4. Rome.
- FAO.** 2009. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – tools for practitioners*. Rome.
- FAO.** 2010. *Key findings – Global Forest Resources Assessment 2010*. Pamphlet. Rome.
- Gane, M.** 2007. *Forest strategy; strategic management and sustainable development for the forest sector*. Heidelberg, Germany, Springer Verlag.
- Government of Kenya.** 2007. *Sessional Paper No. 1 of 2007 on Forest Policy*. Nairobi, Ministry of Environment and Natural Resources.
- Government of South Africa.** 1996. *Sustainable forest development in South Africa: the policy of the Government of National Unity*. White Paper. Ministry of Water Affairs and Forestry, Pretoria, South Africa
- ITTO.** 2009. *ITTO manual for project formulation*. General Information Series No. 13. Yokohama, Japan, International Tropical Timber Organization. (3rd ed.)
- Mayers, J. & Bass, S.** 1999. *Policy that works for forests and people – real prospects for governance and livelihoods*. Sterling Virginia, USA, Earthscan.

- Nair, C.T.S.** 2008. Overview: reinventing forestry institutions. In *Reinventing forestry agencies: experiences of institutional restructuring in Asia and the Pacific*. RAP Publication 2008/05. Bangkok, Thailand, FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- UN.** 2008. Non-legally Binding Instrument on all Types of Forests. UN Resolution A/RES/62/98. New York, USA.
- Vermeulen, S.** 2005. *Power tools: handbook to tools and resources for policy influence in natural resource management*. London, UK, IIED.

Приложение 1

Примеры содержания заявления о целях лесной политики

Бутан: Национальная лесная политика 2009

1. ИСТОРИЯ ВОПРОСА И КОНТЕКСТ

- 1.1 Конституция Королевства Бутан
- 1.2 Эволюция лесной политики и законодательства
- 1.3 Бутан 2020 и «Валовое национальное счастье» (ВНС)
- 1.4 Статус и классификация лесов Бутана
- 1.5 Международные обязательства Бутана, связанные с лесами

2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

- 2.1 Принципы Национальной лесной политики
- 2.2 Цель Национальной лесной политики
- 2.3 Задачи политики
- 2.4 Устойчивое управление государственными заповедными лесами
- 2.5 Лесопользование и приоритеты
 - 2.5.1 Продуктивные леса
 - 2.5.2 Охрана природы
 - 2.5.3 Регулирование стока
 - 2.5.4 Социальное лесное хозяйство
 - 2.5.5 Отрасли промышленности, связанные с лесами
- 2.6 Институциональные механизмы

Либерия: Национальная лесохозяйственная политика и стратегия реализации 2006

ЧАСТЬ 1: НАЦИОНАЛЬНАЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

1. Введение

1.1 Вклад лесохозяйственного сектора в национальную экономику

2. Предыдущая и современная политика и законодательство

2.1 Национальное законодательство

2.2 Международные обязательства

3. Разработка лесохозяйственной политики

3.1 Руководящие принципы

3.2 Техническая деятельность и общественное обсуждение

4. Заявление о целях национальной лесохозяйственной политики

4.1 Цель

4.2 Задачи

4.3 Стратегия реализации

ЧАСТЬ 2: СТРАТЕГИЯ РЕАЛИЗАЦИИ

5. Стратегия для коммерческого лесного хозяйства

5.1 Управление лесными концессиями

5.2 Развитие лесовозобновления и лесопосадок

5.3 Модернизация деревообрабатывающей промышленности

6. Стратегия для общинного лесного хозяйства

6.1 Общинное ведение лесного хозяйства

6.2 Мясо диких животных и охота

6.3 Энергия из древесины и недревесная лесная продукция

7. Стратегия для охраны лесов

7.1 Регулирование ресурсов живой природы и управление особо охраняемыми природными территориями

7.2 Управление водно-болотными угодьями и мангровыми лесами

7.3 Развитие экотуризма и природного туризма

8. Сквозные виды деятельности

8.1 Землепользование, землевладение и планирование землепользования

8.2 Государственная администрация

8.3 Научно-исследовательская, информационная деятельность, образование и обучение

8.4 Законодательство и правоприменение

Тринидад и Тобаго: пересмотр Национальной лесной политики 2008

1.0 ВВЕДЕНИЕ

- 1.1 Обоснование и история вопроса
- 1.2 Состояние лесов
 - 1.2.1 Состояние лесов и ресурсов живой природы
 - 1.2.2 Современные и потенциальные виды использования лесных ресурсов
 - 1.2.3 Лесовладение и институциональные механизмы
 - 1.2.4 Режимы управления лесами
- 1.3 Проблемы и основные векторы перемен

2.0 ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

3.0 МАСШТАБ И ЦЕЛЬ

4.0 МИРОВОЗРЕНЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ

5.0 ЦЕЛЬ

6.0 ПРИНЦИПЫ И ЦЕННОСТИ

7.0 ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ

8.0 ПОЛИТИКА ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ

- 8.1 Вклад лесных ресурсов в источники средств к существованию
 - 8.1.1 Экстрактивные виды использования
 - 8.1.2 Неэкстрактивные виды использования
- 8.2 Расширение коренного генетического, видового и экосистемного разнообразия
- 8.3 Поддержание и расширение естественной производительности лесных экосистем и экологических процессов (водосборные функции и т.д.) для предоставления важных экосистемных услуг

9.0 ПОЛИТИКА И РУКОВОДСТВО ПО РЕАЛИЗАЦИИ

- 9.1 Землепользование и планирование физического развития
- 9.2 Механизмы управления
- 9.3 Совместное управление
- 9.4 Управление конфликтами
- 9.5 Законодательство
- 9.6 Гармонизация политики
- 9.7 Технические инструменты
- 9.8 Финансовые механизмы
- 9.9 Построение потенциала
- 9.10 Научные исследования
- 9.11 Обмен знаниями и управление знаниями
- 9.12 Развитие источников средств к существованию
- 9.13 Образование и информированность
- 9.14 Техническая поддержка (распространение знаний)
- 9.15 Региональные и международные программы
- 9.16 Мониторинг, оценка и отчетность

ГЛОССАРИЙ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: КЛЮЧЕВЫЕ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПЛАНЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

Приложение 2

Примеры мировоззренческой концепции или заявления о целях и принципах

Канада

Мировоззренческая концепция в отношении лесов Канады: 2008 и далее (2008): Мировоззренческая концепция

Быть лучше всех в мире в устойчивом ведении лесного хозяйства и глобальным лидером в инновации лесного сектора.

Гамбия

Национальная лесная политика (1995): Цели

Основными целями национальной лесной политики являются:

- a) сохранение, поддержание и развитие лесных площадей, составляющих по крайней мере 30 процентов всей территории, способных осуществить охрану окружающей среды посредством:
 - сведения к минимуму осушения почв и эрозии почв,
 - улучшения сохранения и охраны биоразнообразия,
 - поддержания устойчивости речных берегов (мангровые заросли),
 - охраны заболоченных земель.
- b) обеспечение управления и охраны 75 процентов лесных площадей в соответствии с принципами ведения лесного хозяйства для увеличения ресурсной базы лесов.
- c) обеспечение достаточных поставок лесной продукции, необходимой как для городского, так и для сельского населения, посредством восстановления лесных площадей и создания быстрорастущих посадок и лесных угодий.

Никарагуа

Политика устойчивого развития лесного сектора Никарагуа (2008): Мировоззренческая концепция

Никарагуанские семьи улучшают качество жизни адаптивно, постепенно и совместно (ассоциативно/совместно) создавая устойчивую модель использования лесов и ведения лесного хозяйства, агролесоводства и агробизнеса, согласованную с другими действующими лицами сельской и несельской, национальной и международной цепочками ценностей, поддержанных сохранением окружающей среды и национальным устойчивым производством продовольственной безопасности и суверенитета при сосредоточении на подходе к территориальному планированию.

Нигерия

Национальная лесная политика (2006): Принципы

Следующие общие принципы направляют Новую национальную лесную политику. Эти принципы основаны на повестке дня правительственной реформы, сокращения бедности и добросовестного управления. Конкретно принципы основаны на необходимости:

- обратиться к факторам, воздействующим на ухудшение качества лесных ресурсов.
- оптимизировать вклад лесов в экономическое развитие и рост, особенно в соответствии с Национальной стратегией расширения возможностей и развития (NEEDS), четырьмя ключевыми стратегиями которой являются переориентация ценностей, снижение уровня бедности, создание благосостояния и занятости.
- мобилизовать сообщество и гражданское общество на развитие лесного хозяйства.
- содействовать партнерствам с частным сектором, неправительственными организациями (НПО) и организациями общинного уровня (ООУ).
- обратиться к прозрачности в деятельности администрации, ответственной за проведение тендеров на распределение лесных концессий, и поощрять долгосрочные лесные концессии.
- разместить инициативы международной лесной политики, реализация предложений к действию Межправительственной комиссии по лесам (IPF) и Межправительственного форума по лесам (IFF) для устойчивого ведения лесного хозяйства.
- включить лесохозяйственную деятельность в Цели развития тысячелетия.

Парагвай

Национальная лесная политика (2007): общая задача

Оптимизация вклада лесохозяйственного сектора в содействие экономическому росту в Парагвае на устойчивой основе посредством увеличения поставок экономических, социальных и экологических товаров и услуг в стране, гармонизации и согласования лесной политики с экологической политикой и с другими национальными секторальными политиками, а также посредством непрерывной корректировки с участием государственного и частного сектора.

Южная Африка

Белая книга об устойчивом развитии лесов (1996): общая задача

Общей целью правительства является содействие процветанию лесного сектора для использования на благо народа долгосрочных выгод, его развитие и управление им для охраны окружающей среды. Этой цели следуют посредством широкого участия в формулировании и реализации политики и планов развития лесного хозяйства, которые разрабатываются для фасилитации роли людей в сообществах, частном секторе, и правительстве.

Судан***Пересмотренное заявление о целях лесной политики Судана (2005): мировоззренческая концепция***

Лесохозяйственные ресурсы будут использоваться разумно, эффективно и устойчиво в соответствии с ценностями и потребностями народа Судана, таким образом создавая рабочие места и возможности для торговли, которые помогут искоренить бедность, достичь продовольственной безопасности и принести улучшения в физическую среду страны. Это будет достигнуто посредством вовлечения всех заинтересованных участников и приведет к большему озеленению Судана, сохранению биоразнообразия и устойчивому использованию ресурсов на благо всех нынешних и будущих поколений страны. Положения об экологических и общественных благах остаются в компетенции государственных учреждений. Производство рыночных товаров будет осуществляться, во всех возможных случаях, на основе положений о конкуренции и устойчивом управлении частным сектором.

Суринам***Национальная лесная политика (2005): основная задача лесной политики***

Расширение вклада лесов в национальную экономику и благосостояние нынешнего и будущих поколений с учетом сохранения биоразнообразия.

Уганда***Лесная политика (2001): мировоззренческая концепция и цель***

Мировоззренческая концепция: Достаточно облесенная, экологически стабильная и экономически процветающая Уганда.

Цель: Интегрированный лесной сектор, достигающий устойчивого роста экономических, социальных и экологических благ, получаемых от лесов и деревьев всем населением Уганды, особенно бедными и уязвимыми группами населения.

Соединенное Королевство (Великобритании и Северной Ирландии)***Шотландская лесохозяйственная стратегия (2006): мировоззренческая концепция***

Во второй половине нынешнего столетия люди широко пользуются благами деревьев, лесных массивов и лесов Шотландии, активно вступая с ними в контакт и ухаживая за ними для использования и наслаждения будущих поколений. Лесохозяйственный ресурс стал центральной частью нашей культуры, экономики и экологии.

Лесохозяйственная стратегия Англии (2007): общая задача

В 2050 году деревья, лесные массивы и леса Англии помогают нам справиться с продолжающимся вызовом изменения климата, но их также ценят за то, что все больше людей теперь получают наслаждение от пользования ими. Деревья не только являются важной частью истории Англии, но также существенной особенностью современного, устойчивого общества, которое значительно снизило выбросы углерода.

Приложение 3

Дополнительная литература

- FAO. 2001. *Understanding national forest programmes – guidance for practitioners*. Rome.
- FAO. 2003. *Cross-sectoral policy impacts between forestry and other sectors*, eds. Y. Dubé & F. Schmithüsen. FAO Forestry Paper 142. Rome.
- FAO. 2007. *Negotiation and mediation techniques for natural resource management – trainer’s guide*. Rome.
- FAO. 2008. *Influencing policy processes – lessons from experience*. FAO Policy Assistance Series 4. Rome.
- FAO. 2009. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – tools for practitioners*. Rome.
- FAO. 2010. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – a training manual*. Rome.
- Odugbemi, S. & Jacobson, T., eds.** 2008. *Governance reform under real world conditions – citizens, stakeholders and voice*. Washington, DC, USA, World Bank.
- World Bank.** 2007. *Tools for institutional, political, and social analysis of policy reform – A Sourcebook for Development Practitioners*. Washington, DC, USA.

ВЕБ-САЙТЫ

- FAO Forestry; Policy and institutions; National forest programmes: www.fao.org/forestry
- NFP Facility: www.nfp-facility.org
- Collaborative Partnership on Forests, Funding for sustainable forest management: www.fao.org/forestry/cpf/sourcebook
- FAO EASYPOL, On-line resource materials for policy making: www.fao.org/easypol
- World Bank Program on Forests (PROFOR), Knowledge and tools: www.profor.info/profor/node/knowledge_tools
- World Bank, Poverty and inequality analysis: www.worldbank.org/psia
- International Institute for Environment and Development (IIED), Power tools for policy influence in natural resource management: www.policy-powertools.org
- Eldis Resource Guide on Governance, www.eldis.org/go/topics/resource-guides/governance
- Governance and Social Development Resource Centre: www.gsdr.org
- Evidence-Based Policy in Development Network: www.ebpdn.org
- Overseas Development Institute (UK), Resources: www.odi.org.uk/resources

FAO TECHNICAL PAPERS

FAO FORESTRY PAPERS

1	Forest utilization contracts on public land, 1977 (E F S)	25	Public forestry administrations in Latin America, 1981 (E)
2	Planning forest roads and harvesting systems, 1977 (E F S)	26	Forestry and rural development, 1981 (E F S)
3	World list of forestry schools, 1977 (E/F/S)	27	Manual of forest inventory, 1981 (E F)
3 Rev.1	World list of forestry schools, 1981 (E/F/S)	28	Small and medium sawmills in developing countries, 1981 (E S)
3 Rev.2	World list of forestry schools, 1986 (E/F/S)	29	World forest products, demand and supply 1990 and 2000, 1982 (E F S)
4/1	World pulp and paper demand, supply and trade – Vol. 1, 1977 (E F S)	30	Tropical forest resources, 1982 (E F S)
4/2	World pulp and paper demand, supply and trade – Vol. 2, 1977 (E F S)	31	Appropriate technology in forestry, 1982 (E)
5	The marketing of tropical wood in South America, 1976 (E S)	32	Classification and definitions of forest products, 1982 (Ar/E/F/S)
6	National parks planning, 1976 (E F S)	33	Logging of mountain forests, 1982 (E F S)
7	Forestry for local community development, 1978 (Ar E F S)	34	Fruit-bearing forest trees, 1982 (E F S)
8	Establishment techniques for forest plantations, 1978 (Ar C E* F S)	35	Forestry in China, 1982 (C E)
9	Wood chips – production, handling, transport, 1976 (C E S)	36	Basic technology in forest operations, 1982 (E F S)
10/1	Assessment of logging costs from forest inventories in the tropics – 1. Principles and methodology, 1978 (E F S)	37	Conservation and development of tropical forest resources, 1982 (E F S)
10/2	Assessment of logging costs from forest inventories in the tropics – 2. Data collection and calculations, 1978 (E F S)	38	Forest products prices 1962-1981, 1982 (E/F/S)
11	Savanna afforestation in Africa, 1977 (E F)	39	Frame saw manual, 1982 (E)
12	China: forestry support for agriculture, 1978 (E)	40	Circular saw manual, 1983 (E)
13	Forest products prices 1960-1977, 1979 (E/F/S)	41	Simple technologies for charcoal making, 1983 (E F S)
14	Mountain forest roads and harvesting, 1979 (E)	42	Fuelwood supplies in the developing countries, 1983 (Ar E F S)
14 Rev.1	Logging and transport in steep terrain, 1985 (E)	43	Forest revenue systems in developing countries, 1983 (E F S)
15	AGRIS forestry – world catalogue of information and documentation services, 1979 (E/F/S)	44/1	Food and fruit-bearing forest species – 1. Examples from eastern Africa, 1983 (E F S)
16	China: integrated wood processing industries, 1979 (E F S)	44/2	Food and fruit-bearing forest species – 2. Examples from southeastern Asia, 1984 (E F S)
17	Economic analysis of forestry projects, 1979 (E F S)	44/3	Food and fruit-bearing forest species – 3. Examples from Latin America, 1986 (E S)
17 Sup.1	Economic analysis of forestry projects: case studies, 1979 (E S)	45	Establishing pulp and paper mills, 1983 (E)
17 Sup.2	Economic analysis of forestry projects: readings, 1980 (C E)	46	Forest products prices 1963-1982, 1983 (E/F/S)
18	Forest products prices 1960-1978, 1980 (E/F/S)	47	Technical forestry education – design and implementation, 1984 (E F S)
19/1	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 1, 1980 (E)	48	Land evaluation for forestry, 1984 (C E F S)
19/2	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 2, 1980 (E)	49	Wood extraction with oxen and agricultural tractors, 1986 (E F S)
20	Forest tree improvement, 1985 (C E F S)	50	Changes in shifting cultivation in Africa, 1984 (E F)
20/2	A guide to forest seed handling, 1985 (E S)	50/1	Changes in shifting cultivation in Africa – seven case-studies, 1985 (E)
21	Impact on soils of fast-growing species in lowland humid tropics, 1980 (E F S)	51/1	Studies on the volume and yield of tropical forest stands – 1. Dry forest formations, 1989 (E F)
22/1	Forest volume estimation and yield prediction – Vol. 1. Volume estimation, 1980 (C E F S)	52/1	Cost estimating in sawmilling industries: guidelines, 1984 (E)
22/2	Forest volume estimation and yield prediction – Vol. 2. Yield prediction, 1980 (C E F S)	52/2	Field manual on cost estimation in sawmilling industries, 1985 (E)
23	Forest products prices 1961-1980, 1981 (E/F/S)	53	Intensive multiple-use forest management in Kerala, 1984 (E F S)
24	Cable logging systems, 1981 (C E)	54	Planificación del desarrollo forestal, 1984 (S)
		55	Intensive multiple-use forest management in the tropics, 1985 (E F S)
		56	Breeding poplars for disease resistance, 1985 (E)
		57	Coconut wood – Processing and use, 1985 (E S)
		58	Sawdoctoring manual, 1985 (E S)
		59	The ecological effects of eucalyptus, 1985 (C E F S)

60	Monitoring and evaluation of participatory forestry projects, 1985 (E F S)	99	Cost control in forest harvesting and road construction, 1992 (E)
61	Forest products prices 1965-1984, 1985 (E/F/S)	100	Introduction to ergonomics in forestry in developing countries, 1992 (E F I)
62	World list of institutions engaged in forestry and forest products research, 1985 (E/F/S)	101	Management and conservation of closed forests in tropical America, 1993 (E F P S)
63	Industrial charcoal making, 1985 (E)	102	Research management in forestry, 1992 (E F S)
64	Tree growing by rural people, 1985 (Ar E F S)	103	Mixed and pure forest plantations in the tropics and subtropics, 1992 (E F S)
65	Forest legislation in selected African countries, 1986 (E F)	104	Forest products prices 1971-1990, 1992 (E/F/S)
66	Forestry extension organization, 1986 (C E S)	105	Compendium of pulp and paper training and research institutions, 1992 (E)
67	Some medicinal forest plants of Africa and Latin America, 1986 (E)	106	Economic assessment of forestry project impacts, 1992 (E/F)
68	Appropriate forest industries, 1986 (E)	107	Conservation of genetic resources in tropical forest management – Principles and concepts, 1993 (E/F/S)
69	Management of forest industries, 1986 (E)	108	A decade of wood energy activities within the Nairobi Programme of Action, 1993 (E)
70	Wildland fire management terminology, 1986 (E/F/S)	109	Directory of forestry research organizations, 1993 (E)
71	World compendium of forestry and forest products research institutions, 1986 (E/F/S)	110	Proceedings of the Meeting of Experts on Forestry Research, 1993 (E/F/S)
72	Wood gas as engine fuel, 1986 (E S)	111	Forestry policies in the Near East region – Analysis and synthesis, 1993 (E)
73	Forest products: world outlook projections 1985-2000, 1986 (E/F/S)	112	Forest resources assessment 1990 – Tropical countries, 1993 (E)
74	Guidelines for forestry information processing, 1986 (E)	113	Ex situ storage of seeds, pollen and in vitro cultures of perennial woody plant species, 1993 (E)
75	Monitoring and evaluation of social forestry in India – an operational guide, 1986 (E)	114	Assessing forestry project impacts: issues and strategies, 1993 (E F S)
76	Wood preservation manual, 1986 (E)	115	Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific, 1993 (E)
77	Databook on endangered tree and shrub species and provenances, 1986 (E)	116	Les panneaux à base de bois, 1993 (F)
78	Appropriate wood harvesting in plantation forests, 1987 (E)	117	Mangrove forest management guidelines, 1994 (E)
79	Small-scale forest-based processing enterprises, 1987 (E F S)	118	Biotechnology in forest tree improvement, 1994 (E)
80	Forestry extension methods, 1987 (E)	119	Number not assigned
81	Guidelines for forest policy formulation, 1987 (C E)	120	Decline and dieback of trees and forests – A global overview, 1994 (E)
82	Forest products prices 1967-1986, 1988 (E/F/S)	121	Ecology and rural education – Manual for rural teachers, 1995 (E S)
83	Trade in forest products: a study of the barriers faced by the developing countries, 1988 (E)	122	Readings in sustainable forest management, 1994 (E F S)
84	Forest products: World outlook projections – Product and country tables 1987-2000, 1988 (E/F/S)	123	Forestry education – New trends and prospects, 1994 (E F S)
85	Forestry extension curricula, 1988 (E/F/S)	124	Forest resources assessment 1990 – Global synthesis, 1995 (E F S)
86	Forestry policies in Europe, 1988 (E)	125	Forest products prices 1973-1992, 1995 (E F S)
87	Small-scale harvesting operations of wood and non-wood forest products involving rural people, 1988 (E F S)	126	Climate change, forests and forest management – An overview, 1995 (E F S)
88	Management of tropical moist forests in Africa, 1989 (E F P)	127	Valuing forests: context, issues and guidelines, 1995 (E F S)
89	Review of forest management systems of tropical Asia, 1989 (E)	128	Forest resources assessment 1990 – Tropical forest plantation resources, 1995 (E)
90	Forestry and food security, 1989 (Ar E S)	129	Environmental impact assessment and environmental auditing in the pulp and paper industry, 1996 (E)
91	Design manual on basic wood harvesting technology, 1989 (E F S) (Published only as FAO Training Series, No. 18)	130	Forest resources assessment 1990 – Survey of tropical forest cover and study of change processes, 1996 (E)
92	Forestry policies in Europe – An analysis, 1989 (E)	131	Ecología y enseñanza rural – Nociones ambientales básicas para profesores rurales y extensionistas, 1996 (S)
93	Energy conservation in the mechanical forest industries, 1990 (E S)	132	Forestry policies of selected countries in Africa, 1996 (E/F)
94	Manual on sawmill operational maintenance, 1990 (E)	133	Forest codes of practice – Contributing to environmentally sound forest operations, 1996 (E)
95	Forest products prices 1969-1988, 1990 (E/F/S)		
96	Planning and managing forestry research: guidelines for managers, 1990 (E)		
97	Non-wood forest products: the way ahead, 1991 (E S)		
98	Timber plantations in the humid tropics of Africa, 1993 (E F)		

134	Estimating biomass and biomass change of tropical forests – A primer, 1997 (E)	Availability: October 2010		
135	Guidelines for the management of tropical forests – 1. The production of wood, 1998 (E S)	Ar – Arabic	Multil	– Multilingual
136	Managing forests as common property, 1998 (E)	C – Chinese	*	– Out of print
137/1	Forestry policies in the Caribbean – Volume 1: Proceedings of the Expert Consultation, 1998 (E)	E – English		
137/2	Forestry policies in the Caribbean – Volume 2: Reports of 28 selected countries and territories, 1998 (E)	I – Italian		
138	FAO Meeting on Public Policies Affecting Forest Fires, 2001 (E F S)	F – French		
139	Governance principles for concessions and contacts in public forests, 2003 (E F S)	P – Portuguese		
140	Global Forest Resources Assessment 2000 – Main report, 2002 (E F S)	S – Spanish		
141	Forestry Outlook Study for Africa – Regional report: opportunities and challenges towards 2020, 2003 (Ar E F)	R – Russian		
142	Cross-sectoral policy impacts between forestry and other sectors, 2003 (E F S)			
143	Sustainable management of tropical forests in Central Africa – In search of excellence, 2003 (E F)			
144	Climate change and the forest sector – Possible national and subnational legislation, 2004 (E)			
145	Best practices for improving law compliance in the forest sector, 2005 (E F R S)			
146	Microfinance and forest-based small-scale enterprises, 2005 (Ar E F S)			
147	Global Forest Resources Assessment 2005 – Progress towards sustainable forest management, 2006 (E F S)			
148	Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina y el Caribe, 2006 (S)			
149	Better forestry, less poverty – A practitioner's guide, 2006 (Ar E F S)			
150	The new generation of watershed management programmes and projects, 2006 (E F S)			
151	Fire management – Global assessment 2006, 2007 (E)			
152	People, forests and trees in West and Central Asia – Outlook for 2020, 2007 (Ar E R)			
153	The world's mangroves 1980–2005, 2007 (E)			
154	Forests and energy – Key issues, 2008 (Ar C E F R S)			
155	Forests and water, 2008 (E F S)			
156	Global review of forest pests and diseases, 2009 (E)			
157	Human-wildlife conflict in Africa – Causes, consequences and management strategies, 2009 (E F)			
158	Fighting sand encroachment – Lessons from Mauritania, 2010 (E F)			
159	Impact of the global forest industry on atmospheric greenhouse gases, 2010 (E)			
160	Criteria and indicators for sustainable woodfuels, 2010 (E)			
161	Developing effective forest policy - A guide, 2010 (E F S)			

The FAO Technical Papers are available through the authorized FAO Sales Agents or directly from Sales and Marketing Group, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy.

Разработка эффективной лесной политики

Руководство

Многие страны разрабатывают или пересматривают свою лесную политику, чтобы идти в ногу с меняющимися обстоятельствами и повысить ценность лесов для общества, в том числе при поддержке ФАО. Опыт стран и ФАО показывает, что существенные изменения произошли с момента публикации ФАО в 1987 году Руководства по формулированию лесной политики, глубоко затронувшего не только содержание лесной политики, но также и методы разработки или пересмотра лесной политики. Разработка эффективной лесной политики публикуется для того, чтобы поделиться основными уроками, появившимися в результате этого опыта, с целью поддержки стран в планировании и ведении процессов разработки лесной политики. Основываясь на обзоре практического опыта, в публикации излагаются обоснование и цель национальной лесной политики и опыта, связанного с различными элементами, обычно включенными в процесс разработки лесной политики. Это должно помочь высокопоставленным сотрудникам правительственных администраций и представителям других заинтересованных участников, включая организации гражданского общества и частный сектор, в разработке и пересмотре своей национальной лесной политики. Посредством данной публикации и связанной с ней поддержкой построения потенциала, ФАО надеется внести вклад в разработку лесной политики, которая, предвидя появляющиеся тенденции, окажется способной утвердить и повысить ценность и устойчивый вклад лесов в общество, основываясь на широком соглашении заинтересованных участников.

ISBN 978-92-5-406607-9 ISSN 1999-2874



9 789254 066079

I1679R/1/05.11